

La gestione del rischio nella filiera produttiva alimentare dei prodotti geografici di qualità. Stato dell'arte e prospettive di semplificazione

*Risk management in GI's quality chain.
State of the art and perspectives*

di Stefano A. Cerrato *

ABSTRACT:

This paper moves from the analysis of the control system of the geographical signs of quality in order to focus on the problems of risk management in the food quality chain.

The Author firstly defines the meaning of "quality" in the food industry. All subjective connotations (i.e. food quality) are excluded from the concept of "quality" and it seems preferable to adopt an objective and wide notion that includes the verification process of the compliance of the product to predetermined standards, which ensure the presence of certain qualities.

The Author then focuses on the control system, which is divided into three levels: the first one is represented by the rules of coordination of the different controls (systemic control), the second one regroups the controls on processes and products ("market" control), the third one refers to the controls within the firms that are part of the supply chain (internal control).

*The examination of each level of control leads to some concluding remarks on the costs and benefits of the system of geographical signs and of existing external and internal risk management rules, and shows some possible areas of *de jure condendo* intervention.*

SOMMARIO: 1. Le coordinate del sistema della "qualità" agroalimentare. – 2. La gestione del rischio nella filiera agroalimentare: profili ricostruttivi. – 3. Il quadro normativo. – 4. Il controllo sistemico apicale. – 5. I controlli "di mercato". – 6. Il controllo sui processi aziendali interni nel quadro dei principi sugli "assetti organizzativi adeguati". – 7. Costi e benefici del regime dei controlli sui segni geografici: possibili aree sensibili di intervento *de iure condendo*.

1. Le coordinate del sistema della "qualità" agroalimentare

Seguendo una curiosa traiettoria parabolica negli ultimi anni la globalizzazione, che aveva annullato le barriere e le distanze rendendo consueto per il consu-

* Professore associato di Diritto commerciale, Università di Torino.

matore l'acquisto di prodotti provenienti da qualsiasi parte del mondo, sta perdendo terreno a favore di un movimento "di ritorno", già da alcuni denominato con acuto gioco di parole "glocalizzazione"¹.

Il fenomeno ha assunto una particolare dimensione proprio nel settore agroalimentare, dove l'origine territoriale ha, per comune sentire, un'influenza decisiva sulla qualità dei cibi.

Tre sono oggi, ciascuno con le proprie peculiarità, i pilastri di disciplina di questa materia². Quello portante è senza dubbio il reg. n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari dell'Unione europea che costituisce il sistema di protezione delle indicazioni geografiche più avanzato, completo e dinamico. Abbiamo poi l'Accordo TRIPs del 1994, che non ha però efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati ed il cui processo di revisione nel contesto del Doha Round è da qualche tempo in stallo³. Infine, a livello internazionale, si deve dar conto di una molteplicità di convenzioni o trattati bi- o pluri-laterali, fra i quali possiamo ricordare quelli fra Italia e Portogallo (4 agosto 1934), Argentina (25 giugno 1952), Austria (1° febbraio 1952), Germania (23 luglio 1963), Francia (28 aprile 1964), Spagna (9 aprile 1975) ed utilmente segnalare, in dirittura d'arrivo, il Canada-EU Trade Agreement (CETA)⁴ e, in corso di negoziazione, il Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) fra Unione Europea e Stati Uniti⁵. Vi è poi ancora, ma in posizione più defilata perché vi hanno aderito pochi Paesi, l'Accordo di Lisbona del 31 ottobre 1958 sulla protezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche, peraltro recentemente modificato dall'Atto di Ginevra del 20 maggio 2015⁶.

¹ R. Robertson, *Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity*, in AA.VV., *Global Modernities*, a cura di M. Featherstone, S. Lash, R. Robertson, Sage Publications, Londra, 1995, p. 25 ss.; più tardi sul tema tornerà anche Baumann, ponendo l'accento sul ruolo che le diverse realtà territoriali ed il patrimonio culturale che esse esprimono giocano nel contesto delle relazioni complesse del mercato.

² Del tema mi sono già occupato in *I controlli sulla qualità del cibo: forme, disciplina, meccanismi di enforcement*, in *AIDA – Annali Italiani del Diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 261 ss., cui rinvio anche per approfondimenti e bibliografia.

³ La questione discussa è la revisione, proposta dall'Unione Europea, dell'art. 22 dell'accordo TRIPs in direzione di assicurare a tutte le indicazioni geografiche una protezione più forte, modellata su quella già ora riconosciuta ai vini ed alle bevande spiritose dall'art. 23, anche attraverso la creazione di un sistema di registrazione internazionale dei segni geografici che determini un obbligo di protezione in tutti i Paesi.

Lo stato dell'arte del dibattito e i documenti ufficiali più rilevanti si possono consultare all'indirizzo https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/gi_background_e.htm#protection/.

⁴ Si vedano le notizie in <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada/>.

⁵ Sullo stato delle trattative e sugli obiettivi, si può consultare la pagina http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/index_it.htm/.

⁶ La conferenza diplomatica si è svolta nei giorni 11-21 maggio 2015 a Ginevra ed ha rappresentato il punto culminante di un processo di negoziazione durato sei anni e diretto ad un rafforzamento delle tutele dei segni geografici: in attesa di leggere i primi commenti, per informazioni e do-

Ad alimentare il ritorno di fiamma per le tradizioni produttive locali non sono però soltanto le logiche di *welfare* e tutela degli utenti finali che nel nutrirsi con “qualità” possono soddisfare – a ragione o a torto – aspirazioni di benessere e salute⁷. Dietro il movimento che patrocina la protezione dei prodotti agroalimentari di qualità si agitano in effetti (e forse prevalgono) gli interessi economici di un intero comparto preoccupato della concorrenza dei prodotti provenienti da aree del globo che hanno sviluppato da tempo una forte capacità imitativa e – complice l’azzeramento delle distanze e dei tempi di trasporto – riescono oggi ad essere competitive anche sui mercati comunitari⁸. Ne è riprova la circostanza che nei dibattiti, negli studi e nei lavori preparatori, in particolare quelli del vigente reg. n. 1151/2012, è la *protezione del mondo agricolo* il vero protagonista⁹, tanto che la Commissione all’art. 4 del reg. n. 1151/2012 lo enuncia testualmente come

cumentazione, incluso il testo dell’Atto adottato il 20 maggio 2015, si veda http://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=35202/.

Poiché l’Atto di Ginevra non è ancora in vigore, nel prosieguo ci riferiremo all’Accordo di Lisbona nella sua vigente versione.

⁷ Non solo, ma anche: non ci sentiamo di condividere in pieno l’opinione di chi (ad esempio Davide Sarti) liquida come ipocrita l’affermazione della volontà di proteggere i consumatori: certo è indubbio che il meccanismo delle indicazioni geografiche protegga innanzitutto e prevalentemente le imprese (ed è in ciò, come vedremo, che si appuntano le censure di protezionismo mosse da Paesi che non condividono questa politica) creando una sorta di “monopolio geolocalizzato” su determinate produzioni ed anche il tenore dell’art. 5 reg. 1151/2012 lascia ben poco spazio a interpretazioni differenti. Tuttavia, come in altri luoghi ho cercato di dimostrare, larga parte del sistema dei controlli creato dalle norme comunitarie si spiega soltanto presupponendo (anche) un obiettivo *autonomo* di tutela dei consumatori.

Protezione delle imprese e tutela del consumatore sono, inoltre, due facce della stessa medaglia, nel senso che favorire l’eccellenza agroalimentare e le buone prassi di produzione e commercializzazione non può che riflettersi anche sulla generalità degli utenti ingenerando – nel lungo periodo, crediamo – un circolo virtuoso di crescita del valore reputazionale dell’impresa della filiera che potrà avere un forte impatto selettivo sul mercato. Né coglie nel segno chi rileva che la categoria dei consumatori sia ancora fortemente “analfabetizzata”, cioè inconsapevole: non per questo essi non esistono e non per questo non sono meritevoli di protezione (anzi, proprio perché ancora “deboli” possono essere più meritevoli di protezione).

⁸ Il mondo agricolo è in effetti un segmento dell’economia che più di altri ha faticato ad evolversi ed innovarsi, e che si è trovato a fronteggiare, forse con scarsa preparazione, specie in Europa e nei Paesi tradizionalmente esportatori, anche le sfide di un mondo globalizzato dove la localizzazione geografica della produzione ed i costi di distribuzione non costituiscono più un naturale limite alla competitività del prodotto su mercati anche lontani. In un contesto, dunque, nel quale l’azzeramento delle distanze ha accresciuto l’offerta di varietà crescenti di prodotti a basso costo, il valore dell’origine locale o tradizionale è stato eletto a fattore di traino per l’imprenditoria agricola.

⁹ G.E. Sironi, *Conflitti tra marchi e indicazioni comunitarie di qualità (DOP, IGP, STG)*, in AA.VV., *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, a cura di B. Ubertazzi e E. Muñiz Espada, Giuffrè, Milano, 2009, p. 209; D. Minchella, *Il campo di applicazione materiale del regolamento comunitario per la protezione dei prodotti a denominazione d’origine*, in *Dir. Un. eur.*, 2009, p. 828; D. Sarti, *Segni distintivi e denominazioni d’origine*, in AA.VV., *La proprietà intellettuale*, a cura di L.C. Ubertazzi, in *Trattato di diritto privato dell’Unione Europea*, diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, vol. 12, Giappichelli, Torino, 2011, p. 151.

obiettivo *unico*, derubricando la tutela dei consumatori da fine autonomo a mezzo di perseguimento del primo.

Questa peculiare impostazione si riflette, naturalmente, anche sulla delimitazione normativa del concetto di «qualità» che esalta l'esistenza di una determinata tradizione *locale* di produzione ritenuta, per opinione comune, fonte di determinate caratteristiche qualitative o reputazionali; e ciò muovendo dal presupposto che il possesso di determinate proprietà derivi da fattori tipici di un determinato luogo (l'atmosfera, il clima, ecc.) o di una determinata comunità locale (i metodi di allevamento o coltivazione, gli ingredienti, la composizione, il procedimento di elaborazione) – quindi in una parola da *caratteristiche intrinseche* – che dovrebbero ragionevolmente rendere un cibo “buono”¹⁰ cioè “genuino”, più “sano” o più “sicuro”, e dunque “migliore” o almeno “preferibile” rispetto ad altro o altri dello stesso genere o comparabili.

Ma non solo. Se infatti quanto ora evidenziato costituisce il minimo comune denominatore di tutti i sistemi di tutela della qualità agroalimentare¹¹, il modello comunitario scolpito nel reg. n. 1151/2012 (su cui ci vogliamo soffermare) va oltre, integrando esplicitamente il concetto di qualità con un secondo elemento dato dalla presenza obbligatoria di disciplinari di produzione e da un sistema di verifica della conformità affidata a soggetti pubblici, ad enti privati accreditati e a gruppi organizzati rappresentativi della generalità dei produttori e utilizzatori, tenuti ad operare secondo criteri di imparzialità e terzietà e comunque nel rispetto delle rigorose regole comunitarie di tutela della sicurezza alimentare¹².

¹⁰ È appena opportuno chiarire che qui il concetto di “bontà” non viene inteso in senso soggettivo, cioè come apprezzamento o gradimento personale provocato dall'assunzione di un alimento, poiché saremmo altrimenti nel puro terreno dell'arbitrio dei gusti individuali. Tuttavia, merita evidenziare che anche la bontà può avere riflessi oggettivi: non pochi disciplinari di segni geografici descrivono caratteristiche organolettiche degli ingredienti o dei prodotti finali, il cui *mix* si “traduce” (o almeno dovrebbe) in un determinato “gusto” percepito dai consumatori.

¹¹ Sia pure con qualche oscillazione: l'Accordo di Lisbona (art. 2) circoscrive la protezione alla “geographical denomination of a country, region, or locality, which serves to designate a product originating therein, the quality or characteristics of which are due *exclusively* or *essentially* to the geographical environment, including natural and human factors” (enfasi aggiunta): dunque è necessario che l'origine geografica sia fattore genetico unico o principale della qualità del prodotto. I TRIPs (art. 22) edulcorano invece il legame fra qualità e territorio richiedendo solo che “a given quality, reputation or other characteristic of the good” sia “*essentially attributable* to its geographical origin” (enfasi aggiunta): vale a dire che la protezione è assicurata anche in assenza di qualità dipendente dall'origine, purché essa abbia determinato quantomeno un apprezzamento pubblico del prodotto. In taluni casi, poi, la diversa intensità del legame fra prodotto e territorio si traduce invece nel riconoscimento concorrente di due distinti segni: è il caso delle denominazioni di origine (DOP) e delle indicazioni geografiche (IGP) protette dal reg. n. 1151/2012, ed anche – con terminologia lievemente diversa (appellation of origin e geographical indication) – dal recente Atto di Ginevra di modifica dell'Accordo di Lisbona.

¹² L'art. 36 del reg. n. 1151/2012 rende infatti applicabile ai controlli sulle DOP e IGP, con i dovuti adattamenti, il reg. 29 aprile 2004, n. 882, relativo ai controlli ufficiali su mangimi, alimenti, benessere e salute degli animali.

Nell'indicazione geografica d'origine comunitaria, dunque, riposa un ulteriore fattore qualitativo rappresentato, a nostro avviso, dal *senso di affidabilità e sicurezza* che è in grado di trasmettere ai consumatori, i quali sono legittimati ad associare con fiducia al nome di una determinata categoria di prodotti – ed indipendentemente da chi ne sia lo specifico produttore – la presenza di caratteristiche che rendono il prodotto alimentare buono, genuino, sano, sicuro¹³.

Una conferma in questo senso proviene dalle disposizioni sui controlli. La circostanza che essi non si limitino alla verifica di conformità al disciplinare tecnico – cioè al documento che descrive il prodotto, la zona ed il metodo di produzione, le caratteristiche ed i legami con il territorio – bensì si estendano anche al “confezionamento” (art. 7 reg. n. 1151/2012) ed alla commercializzazione (artt. 13 e 36 e 38 reg. n. 1151/2012) si può spiegare soltanto assumendo una nozione di “qualità” che trascenda il mero profilo delle caratteristiche organolettiche per abbracciare tutto l’“itinerario economico” del prodotto, dall’origine fino al consumatore finale¹⁴.

2. La gestione del rischio nella filiera agroalimentare: profili ricostruttivi

La sintetica descrizione sin qui svolta conferma che la “qualità” nella materia dei segni geografici è un concetto oggettivo (dunque “misurabile” in ragione di

¹³ Analogamente, a quanto sembra, P. Borghi, *I requisiti di tutela dei prodotti di qualità*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, 2, il quale individua come requisito fondamentale della tutela delle indicazioni geografiche d'origine la loro capacità di attrattiva commerciale in base alla reputazione che acquistano. Anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia pare orientata in questa direzione: si veda, per considerazioni, F. Prete, *La tutela dei prodotti nazionali di qualità tra DOP, IGP e cc.dd. marchi di qualità*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, II, p. 158 ss., spec. p. 161 s.

A conferma di quanto ora scritto milita l'introduzione del reato di contraffazione di indicazioni geografiche (art. 517-*quater* c.p.) volto per opinione degli studiosi della materia a tutelare la fiducia dei consumatori sulla provenienza e sulle qualità: G. Gualtieri, *sub art. 517 quater cod. pen., commento*, in *Codice commentato della proprietà industriale e intellettuale*, a cura di C. Galli e A.M. Gambino, Utet, Torino, 2011, p. 2622.

Non ultimo, ci sembra che l'interpretazione da noi proposta sia in linea con la filosofia del c.d. “pacchetto-qualità” varato dalla Commissione a seguito del *Libro verde* del 2008, nel quale, significativamente, la qualità viene definita come capacità di “soddisfare le aspettative dei consumatori”: A. Sciaudone, *Le regole dell'UE in tema di qualità dei prodotti agroalimentari e il commercio con i Paesi terzi*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, 4.

¹⁴ Il confezionamento o il condizionamento – o meglio: il clima o l'atmosfera del luogo di manipolazione del prodotto finito – non sono d'altronde attività che possono incidere sulle qualità intrinseche di un prodotto: lo ha riconosciuto la stessa Corte di Giustizia comunitaria nella nota causa C-108/01 con sentenza del 20 maggio 2003 (caso “Prosciutto di Parma”), precisando che limitazioni o vincoli ad essi possono costituire restrizioni ai sensi degli artt. 28 e 29 TCE (oggi artt. 34 e 35 TFUE), consentite solo ove giustificate da esigenze di salvaguardia della qualità ed autenticità del prodotto nonché, di conseguenza, della reputazione dell'indicazione geografica piuttosto che delle caratteristiche proprie del prodotto.

requisiti estrinseci o intrinseci predeterminati) che non si esaurisce nella presenza di proprietà chimico-fisiche, organiche, biologiche, nutritive generalmente considerate indice di oggettiva bontà di un cibo, ma si estende alla conformità a processi produttivi prestabiliti e verificati, al rispetto di prassi commerciali e distributive trasparenti, leali e corrette, ed all'esistenza di sistemi di monitoraggio e vigilanza, anche interni, efficaci ed efficienti.

In questo contesto, la morfologia dei sistemi di governo del rischio entro cui operano le imprese del settore agroalimentare pare rappresentare un terreno di indagine stimolante, benché ancora largamente inesplorato: invero, nonostante la crescente rilevanza economica e sociale che il fenomeno riveste¹⁵ non constano esserci studi dedicati specificamente al tema.

Ciò ci induce a predicare cautela ed a muoverci con circospezione: la materia dei controlli sulla qualità si presenta in effetti, ad un primo riscontro, come un sistema reticolare, a geometria variabile, costellato di differenti centri nodali che operano su livelli sovrapposti ed in fasi successive del processo produttivo e commerciale.

Vari possono dunque essere gli approcci al tema: il metodo di studio che vogliamo proporre consiste nel tentare una “scomposizione” trasversale di questa complessa struttura; in questa direzione sembra che siano tre i piani su cui operano i controlli sulla qualità:

a) in posizione apicale, l'area del *controllo sistemico* che, ponendosi al vertice della piramide, esercita una funzione di supervisione e controllo di secondo grado, cioè di “controllo sui controlli”;

b) scendendo di un gradino, entriamo nell'area dei controlli “di mercato”, espressione con la quale vogliamo indicare quelli che investono la fase di produzione o di commercializzazione del prodotto e l'uso del segno da parte delle singole imprese della filiera. Si pensi, per intenderci, al riscontro di conformità al disciplinare di un'indicazione geografica;

c) infine, vi è l'area dei controlli sui processi aziendali interni alle singole imprese, cioè sugli assetti organizzativi che devono essere adottati per assicurare la *compliance* alle prescrizioni di qualità imposte da disciplinari o regolamenti; un profilo forse ingiustamente trascurato che costituisce però – anche alla luce delle tendenze normative e giurisprudenziali più recenti in materia di responsabilità d'impresa – una componente essenziale del sistema dei controlli qui esaminato.

Nell'ottica di offrire all'analisi del tema un primo contributo, quantomeno utile per orientare lo studioso, nei paragrafi che seguono, tratteremo alcuni problemi, propri di ciascun piano, dedicando dapprima spazio alla ricostruzione del quadro normativo vigente. Sempre in via preliminare, giova chiarire che ci foca-

¹⁵ Il nostro Paese è il primo in Europa per numero di DOP e IGP registrate: al 17 aprile 2016 risultano 1318 indicazioni registrate a livello comunitario, di cui 283 italiane, divise fra 165 DOP, 116 IGP e 2 STG; segue la Francia con 229 indicazioni e la Spagna con 192 (Rapporto Qualivita).

lizzeremo soltanto sul sistema di regole generali in tema di segni geografici, omettendo di esaminare le discipline di settore, in particolare quella dei vini¹⁶ e dei formaggi¹⁷, in relazione alla quale rinviando, in nota, ad alcuni contributi di studio meritevoli di considerazione.

3. Il quadro normativo

Norma primaria è il già citato reg. n. 1151/2012, mentre numerose, quasi alluvionali, sono le regole attuative che sono venute nel tempo affastellandosi, e che – proprio per offrire un panorama più completo in previsione dell’“immersione” che compiremo nel prossimo paragrafo – ci pare utile enumerare.

A *livello comunitario*, segnaliamo tre regolamenti delegati: il reg. del. (UE) 18 dicembre 2013, n. 664/2014 ed il reg. del. (UE) 13 giugno 2014, n. 668/2014, che contengono principalmente regole procedurali attinenti alla forma e al contenuto del disciplinare e alle procedure di registrazione di un’indicazione geografica; il reg. del. (UE) 11 marzo 2014, n. 665/2014, che disciplina l’indicazione facoltativa di qualità¹⁸ “prodotto di montagna” introdotta dal reg. n. 1151/2012¹⁹.

¹⁶ Si tratta dei reg. CE 25 maggio 2009, n. 491/2009 e 22 ottobre 2007, n. 1234/2007, cui *adde*, per l’Italia, il d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61; reg. 15 gennaio 2008, n. 110/2008 sulle bevande spiritose. Per una sintesi della disciplina e maggiori riferimenti, si vedano AA.VV., *Le regole del vino: disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, a cura di F. Albisinni, Giuffrè, Milano, 2008; S. Amorosino, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, p. 61 ss.

¹⁷ Il fulcro della disciplina è oggi costituito dalla Convenzione internazionale di Stresa del 1° giugno 1951, sulla quale vedi per riferimenti, G. Angelicchio, *sub artt. 29-30, Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, commento*, in L.C. Ubertazzi, *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, V ed., Cedam, Padova, 2012, p. 217 ss.

¹⁸ Con innovazione che è stata forse ingiustamente sottovalutata, il reg. n. 1151/2012 ha inteso rafforzare la capacità comunicativa delle indicazioni geografiche (ma non solo) consentendo, al ricorrere dei relativi presupposti, di aggiungere facoltativamente ai prodotti indicazioni che possano segnalare al consumatore qualità specifiche, come appunto l’origine in luoghi definiti “di montagna” a cui l’immaginario collettivo associa solitamente un carattere di salubrità e bontà maggiore (artt. 27-34 reg. n. 1151/2012).

Di là dal rilievo pratico che possano oggi rivestire (come vedremo hanno un ruolo di nicchia e una disciplina piuttosto lacunosa), l’importanza delle indicazioni facoltative risiede nell’essere concreta prova dell’inversione di rotta della politica comunitaria sull’uso di indicazioni qualitative non geografiche. Dopo aver per anni contrastato le normative nazionali in proposito, in quanto ritenute contrarie alle regole sulla libertà di circolazione delle merci (si veda la nota sentenza Corte giust. 7 maggio 1997, cause riunite C-321/94, C-322/94 C- 323/94 e C-324/94, *Pistre*, in *Racc.*, 1997, I-2343, p. 32) la Commissione ha preso atto che il riferimento all’origine montana può costituire un valore aggiunto per aiutare le imprese che operano in zone disagiate e per veicolare ai consumatori informazioni ancora più complete sulle qualità dei prodotti (vedi già il *Libro Verde*, par. 2.2 e domanda n. 3, p. 9 e par. 7, p. 18. In tema, A. Giorgi, C. Losavio, *La valorizzazione dell’origine “montana” di un prodotto agroalimentare*, in *Silvæ*, 2010, 13, p. 109 ss.; F. Capelli, *Il Regolamento (UE) n.*

Nella *normativa italiana*, i due principali provvedimenti sono rappresentati dalla legge 21 dicembre 1999, n. 526, e dal d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297, entrambi emanati nella vigenza dell'originario reg. (CEE) 14 luglio 1992, n. 2081/1992, ma pienamente conformi anche all'attuale regolamento sulle indicazioni geografiche. La legge n. 526/1999 ha, in particolare, sostituito l'art. 53 della legge 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995-1997) che istituiva il sistema nazionale di tutela delle DOP e IGP in attuazione dell'art. 10 del reg. n. 2081/1992 (oggi: artt. 13, 36 ss. e 45 del reg. n. 1151/2102).

Il nuovo articolo ha tre principali contenuti: (i) individua il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) come autorità nazionale preposta al coordinamento dell'attività di controllo e responsabile della vigilanza (comma 1)²⁰, (ii) stabilisce le procedure di nomina e delega dei compiti di controlli agli Organismi di controllo (commi 2-14), i quali operano in conformità al reg. n. 882/2004; (iii) affida ai Consorzi di tutela le funzioni di controllo sulla fase di commercializzazione delle DOP e IGP (commi 15-19)²¹.

Il d.lgs. n. 297/2004, sempre in attuazione del reg. n. 2081/1992 (oggi artt. 13 e 38 reg. n. 1151/2012), ha disciplinato il procedimento amministrativo di accer-

1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre, in *Riv. dir. alim.*, 2014, 1, p. 58 s.; A. Germanò, *Le politiche europee della qualità alimentare*, *ivi*, 2009, 3, p. 16 s.).

¹⁹ Il legislatore comunitario non dedica una disciplina specifica ai controlli sulle indicazioni facoltative limitandosi nell'art. 37 a prescrivere che gli Stati provvedano a controlli in base ad un'analisi del rischio per garantire che siano rispettate le prescrizioni del regolamento applicando, in difetto, sanzioni amministrative. La lacuna è in realtà solo apparente: l'indicazione facoltativa deve infatti risultare dal disciplinare (si veda ad esempio il caso della "Fontina DOP"), con la conseguenza che il suo utilizzo conforme alle disposizioni vigenti è soggetto a tutti i controlli previsti per l'uso dell'indicazione geografica principale. Nel prosieguo pertanto, si darà per implicito che i controlli sulla qualità dei prodotti agroalimentari che beneficino di indicazioni geografiche comunitarie si estendano anche alla verifica della ricorrenza delle condizioni e dei requisiti richiesti per l'apposizione sul prodotto di eventuali indicazioni facoltative.

²⁰ A sua volta, il MIPAAF opera attraverso l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) e i relativi uffici periferici: art. 31 d.m. 14 ottobre 2013, n. 12511; e si vedano anche l'art. 16 d.m. n. 12511/2013 e il d.m. 18 marzo 2014, n. 418 sui controlli *ex officio* per la prevenzione di violazioni commesse sul territorio italiano in relazione a indicazioni geografiche originarie di altro Paese comunitario e viceversa.

²¹ Ai Consorzi spettano per la verità anche compiti ulteriori, come ad esempio disciplinare e controllare la smarchiatura dei prodotti (art. 1, commi 2, 2-bis e 2-ter, legge n. 297/2004 e d.m. 21 luglio 2011, n. 14223), cioè la facoltà di commercializzare un prodotto DOP o IGP privo del relativo contrassegno comunitario: esigenza che si può porre quando il produttore si trovi nella situazione di dover smerciare a prezzi necessariamente più competitivi prodotti ai limiti della stagionatura. L'offerta di prodotti DOP o IGP a prezzi sistematicamente ribassati costituisce infatti una condotta che può pregiudicarne l'immagine globale, che spetta ai Consorzi preservare [art. 45, par. 1, lett. f), reg. n. 1151/2012].

Un altro compito dei Consorzi consiste nel controllare ed autorizzare all'uso del segno le imprese che utilizzino prodotti DOP o IGP come ingredienti di altri prodotti composti: art. 1, comma 1, lett. c), legge n. 297/2004.

tamento e sanzione di violazioni del regolamento con riferimento (i) alla fase di commercializzazione (artt. 1 e 2), (ii) agli inadempimenti delle imprese ammesse all'uso dell'indicazione, degli Organismi di controllo e dei Consorzi (art. 3, 4, 6) e (iii) all'abuso della funzione di controllo spettante ai Consorzi (art. 5).

Il MIPAAF è l'autorità competente all'irrogazione di sanzioni (art. 11) così come all'accertamento delle violazioni di cui al punto (ii)²², mentre per le violazioni di cui ai punti (i) e (iii) è competente il personale vigilatore dei Consorzi con qualifica di agente di p.s. (artt. 8-10), fatti salvi i poteri spettanti agli altri organi dello stato (ASL, NAC, NAF, ecc.).

Vari decreti del MIPAAF hanno completato la disciplina primaria.

Il MIPAAF, tramite l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) e relative articolazioni periferiche (d.m. 14 ottobre 2013, n. 12511), costituisce il vertice del sistema dei controlli: autorizza gli Organismi di controllo e li monitora; coordina e concorda l'attività svolta dai Consorzi (d.m. 12 ottobre 2000), ne verifica la sussistenza dei requisiti, concede o revoca l'autorizzazione ad operare come consorzio di tutela; è responsabile della Banca dati di vigilanza (BDV), di recente attivazione (d.m. 16 febbraio 2012 e 12 marzo 2015, n. 271), collettore unico delle informazioni su soggetti e attività di controllo e vigilanza; svolge direttamente funzioni di controllo tramite l'Unità investigativa centrale (UIC) costituita all'interno della Direzione Generale della Prevenzione e del Contrasto alle Frodi Agroalimentari (PREF) (d.m. 17 novembre 2014, n. 1746); monitora, in particolare, le violazioni commesse tramite piattaforme di vendita online eBay assumendo le opportune iniziative di contrasto secondo le procedura prevista dal d.m. 15 dicembre 2014, n. 1844, ed è soggetto incaricato della protezione *ex officio* in caso di segnalazioni di violazioni commerciali di indicazioni geografiche di Paesi esteri commesse in Italia e viceversa (d.m. n. 12511/2013 e d.m. 18 marzo 2014, n. 418 in attuazione dell'art. 13, par. 3, reg. n. 1151/2012).

Gli *Organismi di controllo* sono autorizzati dal MIPAAF con decreti *ad hoc* previa verifica dell'accREDITAMENTO rilasciato dall'ente nazionale unico di accREDITAMENTO (ACCREDITA) costituito in attuazione del regolamento comunitario 9 luglio 2008 n. 765; ciascun organismo è inoltre inserito in un sistema di vigilanza pubblica gestita dall'ICQRF e dalle singole regioni o provincie autonome, nonché da ACCREDITA stessa ai sensi dell'art. 92-*quater* reg. 5 settembre 2008, n. 889/2008.

Dal 1° giugno 2015 è poi operativa la Banca dati di vigilanza gestita dal MIPAAF nella quale gli Organismi debbono far confluire le informazioni relative alle attività di controllo svolte (d.m. 16 febbraio 2012 e d.m. 12 marzo 2015, n. 271).

²² L'individuazione dei soggetti competenti ed il procedimento sanzionatorio sono disciplinati dal d.m. 1° dicembre 2005 emanato in attuazione del d.lgs. n. 297/2004.

Con riferimento ai *ConSORZI di tutela*, il decreto 12 aprile 2000, n. 61413 ha introdotto i requisiti di rappresentatività delle categorie interessate²³, mentre il coevo decreto n. 61414 ha disciplinato i criteri di rappresentanza negli organi sociali dei consorzi²⁴; entrambi hanno subito nel tempo integrazioni, da ultimo con d.m. 12 marzo 2014, n. 2595.

Con d.m. 12 settembre 2000, n. 410, il ministero ha fissato le regole di ripartizione dei costi di funzionamento dei Consorzi fra i consorziati ed a carico di coloro che non lo siano²⁵. Solo nel 2010, il decreto 12 maggio 2010, n. 7422, ha riconosciuto la necessità che i Consorzi siano dotati di una struttura organizzativa ed operativa adeguata, prevedendo requisiti minimi, periodicità del riscontro da parte del ministero e sanzioni²⁶.

Infine, con decreto 27 dicembre 2012 è istituito l'albo nazionale degli agenti vigilatori i quali operano alle dipendenze del Consorzio con il compito di procedere alle attività ispettive e di controllo demandate all'ente²⁷.

²³ Un consorzio costituito fra produttori e utilizzatori della DOP o della IGP può essere riconosciuto come Consorzio di tutela soltanto se partecipato da tante imprese che rappresentino almeno i due terzi della produzione soggetta a vigilanza (art. 5); la verifica di questo requisito avviene con cadenza triennale (art. 7).

²⁴ Il decreto impone che almeno il 66% dei componenti degli organi sociali sia espressione dei produttori e utilizzatori, come definiti dall'art. 4 del d.m. n. 61413/2000 (vedi nota precedente) e riconosce ad ogni consorziato un voto proporzionale alla propria produzione certificata sul totale.

²⁵ Questa disposizione, che attua quanto già previsto dall'art. 53, comma 16, legge n. 128/1998, conferma la natura singolare dei Consorzi di tutela (anche rispetto ai previgenti consorzi), i quali sono investiti di una funzione di protezione delle DOP o IGP nell'interesse collettivo di ogni impresa coinvolta, a prescindere se aderente o meno al Consorzio, e non soltanto a beneficio di chi vi faccia parte. In questa ottica, i costi relativi alle attività di controllo demandati per legge ai Consorzi sono ripartiti fra tutti i produttori e utilizzatori, indipendentemente dalla loro partecipazione all'ente.

Peraltro, nulla impedisce che il Consorzio svolga anche ulteriori attività privatistiche a solo beneficio degli aderenti: ad esempio è consentito registrare un marchio collettivo corrispondente alla DOP o IGP e da concedere in uso ai propri consorziati. Per tutte queste attività, ovviamente, i costi sono a carico dei soli consorziati utilizzatori dell'indicazione geografica. Sul tema torneremo anche oltre.

²⁶ Non si tratta per la verità di meri requisiti organizzativi: l'allegato al decreto vi annovera anche "l'effettivo ed efficace esercizio delle funzioni di promozione, valorizzazione e tutela della denominazione delegata", sicché lascia intendere che il riscontro annuale da parte del ministero consiste anche in una verifica *ex post*, "a consuntivo" potremmo dire, dell'attività svolta nel periodo precedente. In caso di valutazione negativa, le sanzioni possono arrivare fino alla revoca dell'incarico di tutela dell'indicazione geografica (art. 5, comma 2).

²⁷ Si noti che la figura degli agenti era già prevista e disciplinata dal d.m. n. 61413/2000 con rinvio al r.d.l. 20 agosto 1909, n. 666. Ai Consorzi è consentito, per ragioni di economia, "condividere" i medesimi agenti vigilatori: art. 2, comma 2, d.m. cit.

4. Il controllo sistemico apicale

Partendo “dall’alto”, occorre dire che i controlli sulla qualità dei cibi sono – per espressa previsione normativa (artt. 36 e 40 reg. n. 1151/2012) – parte del più ampio Piano nazionale pluriennale della sicurezza alimentare (PNI) imposto dal reg. n. 882/2004. Il PNI 2015-2018, di recente approvazione, predispone “il sistema dei controlli ufficiali svolti lungo l’intera filiera alimentare al fine di tutelare i cittadini dai pericoli di natura sanitaria e dalle pratiche produttive sleali”, ed in tale ottica “le attività di controllo delle produzioni alimentari vengono integrate in una visione d’insieme con i controlli relativi ad altri ambiti di interesse che possono condizionare direttamente o indirettamente le produzioni agrozootechiche. In particolare, il PNI comprende anche la sanità ed il benessere animale, l’alimentazione zootecnica, la sanità delle piante, oltre ad alcune tematiche relative alla tutela dell’ambiente”²⁸.

Il PNI individua come autorità di vertice il MIPAAF, ed in particolare l’ICQRF come sua unità organizzativa di riferimento, la quale opera a sua volta in cooperazione e in coordinamento con le autorità regionali e locali in virtù del d.m. 16 febbraio 2012. Il MIPAAF è in realtà dotato, per tramite dei suoi Ispettorati e Dipartimenti interni, di un ampio ventaglio di funzioni, molte delle quali anche direttamente riferibili all’area di controlli.

Le funzioni di supervisione sistemica della piramide dei controlli sono a mio avviso tre²⁹.

Innanzitutto, la *vigilanza sugli Organismi accreditati*, autorizzati a svolgere i controlli sui disciplinari di DOP e IGP (art. 53 legge n. 128/1998). Spetta all’ICQRF, in particolare, istruire le domande di iscrizione nell’apposito elenco degli Organismi privati istituito dalla legge n. 128/1998 e verificare periodicamente la permanenza dei requisiti prescritti; autorizzare gli Organismi a svolgere i controlli sulle produzioni DOP e IGP riconosciute; assumere provvedimenti sanzionatori in caso di violazioni.

In secondo luogo, la *vigilanza sui Consorzi di tutela riconosciuti*, finalizzata a verificare che permangano i requisiti minimi operativi e di rappresentatività imposti dalla legge; in caso di esito negativo, il MIPAAF può adottare provvedimenti sanzionatori fino alla revoca dell’incarico di tutela di una DOP o IGP (d.m. n. 7422/2010).

Infine, il *coordinamento strategico* delle attività svolte ai vari livelli mediante la condivisione dei piani annuali di controlli, il costante scambio di informazioni con gli uffici periferici, le attività di vigilanza ispettiva; e, più in generale, il controllo sul rispetto delle prescrizioni del reg. n. 1151/2012 (art. 38).

²⁸ Ministero della Salute, PNI 2015-2018, *Introduzione*, in <http://www.salute.gov.it/pianoNazionaleIntegrato2015/capitoloPianoNazionaleIntegrato2015.jsp?cap=introduzione>.

²⁹ Informazioni dettagliate sono comunque reperibili nel *Report attività 2014*, p. 30 ss.

Occorre inoltre ricordare, a completamento del panorama dei controlli sistemici, che l'intero sistema di controllo nazionale è sottoposto ad ulteriore periodica verifica da parte di esperti della Commissione Europea (art. 45 reg. n. 882/2004). Nel caso dell'Italia, l'ultimo *audit* da parte dell'Ufficio alimentare e veterinario (UAV) è stato condotto nel giugno 2014 e si è concluso con una valutazione pienamente positiva, senza rilievi né raccomandazioni, anzi con la presa d'atto dell'applicazione da parte del nostro Paese di misure che vanno oltre i requisiti previsti dall'Unione europea³⁰.

5. I controlli “di mercato”

Il secondo livello dei controlli, che definiamo “di mercato”, è il più complesso ed articolato. Include, come detto, tutte le forme di controllo a garanzia della qualità che vengono condotte sulla filiera di produzione e nella fase di commercializzazione, sia da enti pubblici, sia da organismi privati, sia dalle altre imprese autorizzate ad usare il segno.

Le tecniche di prevenzione e repressione di condotte illecite adottate a tutela della qualità sono molteplici, ma possono, a nostro avviso, essere distinte in due gruppi: il *primo* include le azioni di monitoraggio sulla conformità alle regole di utilizzo del segno nella produzione e commercializzazione da parte delle imprese legittimate ad usarlo; il *secondo* raccoglie quelle volte a contrastare forme di sfruttamento indebito, anche indiretto, del segno da parte di terzi non autorizzati.

Il quadro mostra però ulteriori complessità. Entrambi gli strumenti ora descritti si presentano “a geometria variabile” poiché, a seconda del tipo di segno geografico considerato, presentano estensione e caratteristiche differenti, dando origine ad una pluralità di modelli che offrono livelli, anche qualitativi, di protezione diversificata.

La disciplina dei segni geografici comunitari (DOP e IGP) assicura, a nostro avviso, un'effettiva ed incisiva protezione della qualità del prodotto a tutela del consumatore attraverso l'imposizione di un articolato sistema di controlli pubblici sulle fasi di produzione affidati a soggetti terzi indipendenti.

Poiché il sistema è complesso occorre osservare che è utile distinguere diverse forme di controllo sulla qualità, riconducibili alle due macroaree dei c.d. “controlli ufficiali” imposti dall'art. 36 reg. n. 1151/2012, cioè (a) il *controllo sulla produzione* di cui è protagonista principale l'Organismo di controllo e che si concreta nella verifica del rispetto del disciplinare e (b) la *vigilanza sulla commercia-*

³⁰ La *Relazione finale su un audit condotto in Italia dal 16 giugno 2014 al 27 giugno 2014 al fine di valutare i sistemi di controllo relativi alle denominazioni di origine protette (DOP), alle indicazioni geografiche protette (IGP) e alle specialità tradizionali garantite (STG) per i prodotti agricoli e alimentari* si può leggere in versione integrale all'indirizzo http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/details.cfm?rep_id=3368.

lizzazione, che spetta essenzialmente al Consorzio di tutela e che si articola nella funzione generale di verifica sull'uso del nome e nei compiti più specifici di controllo sulla "marchiatura" e sull'uso del prodotto certificato in prodotti composti.

(a) La **verifica del rispetto del disciplinare** (artt. 7 e 37 reg. n. 1151/2012), che contiene non solo le specifiche di produzione in senso proprio, ma anche regole di etichettatura e, in taluni casi, di confezionamento, vede coinvolti, a diverso titolo, molti attori del sistema.

La definizione usata dal regolamento comunitario richiama alla mente le regole in tema di controllo del titolare del marchio collettivo sulla conformità al regolamento d'uso. Si tratta tuttavia di due fattispecie molto differenti quantomeno rispetto a tre quesiti, cioè "chi" controlla, "cosa" controlla e "come" controlla.

In ordine al *contenuto*, dal reg. n. 1151/2012 notiamo che il controllo mira a verificare la conformità del prodotto al corrispondente disciplinare (art. 36, par. 3, lett. a) e deve essere effettuato prima dell'immissione in commercio (art. 37, par. 1). Ricordiamo che il disciplinare, a differenza di un regolamento di marchio collettivo, non è atto di autonomia privata, libero di fissare discrezionalmente le caratteristiche qualitative del prodotto, bensì frutto di una procedura pubblica, introdotta dalla domanda di un gruppo di produttori locali, istruita a livello nazionale e, solo dopo una verifica di meritevolezza della protezione nell'interesse pubblico, trasmessa alla Commissione europea. Il disciplinare, in altre parole, non "crea" la qualità, bensì "fotografa" una tradizione di produzione alla quale l'opinione pubblica associa una qualità o una reputazione. La circostanza che il Consorzio di tutela (o altro gruppo: art. 53 reg. n. 1151/2012) possa successivamente proporre modifiche al disciplinare non ne muta la natura pubblicistica, affine a mio avviso a quella di un decreto o di un regolamento ministeriale. È sempre l'autorità pubblica (ICQRF prima, Commissione poi) a dover valutare nel merito la domanda e autorizzare, con pubblicazione nella *GUCE*, la variazione.

Quanto alle *modalità*, il controllo deve svolgersi in conformità alle "procedure e prescrizioni" stabilite dal reg. n. 882/2004, che disciplina i controlli ufficiali di conformità alla normativa in materia, tra l'altro, di alimenti. Esaminando quest'ultimo provvedimento, ed il PNI 2015-2018 che ne costituisce strumento attuativo nel nostro Paese, si ricava che i controlli consistono essenzialmente in verifiche sulle *procedure di produzione* (inclusa fra gli altri la tracciatura di mangimi, fertilizzanti, ingredienti, materie prime e semilavorate; l'analisi di impianti e attrezzature; il rispetto delle buone prassi di fabbricazione e igiene, dei protocolli di sicurezza) e sulla *rispondenza del prodotto* alle caratteristiche organolettiche e chimiche previste dal disciplinare mediante analisi di laboratorio.

Si tratta dunque di verifiche che sono dirette ad accertare non la presenza di caratteristiche di "bontà" del prodotto nella sua accezione soggettiva, bensì la rispondenza a *standard* obiettivi di produzione: a ben considerare, non siamo così distanti da fattispecie che, anche in ambiti molto diversi, come ad esempio la cer-

tificazione del bilancio o il rilascio del *rating*, si traducono in un'attività di accertamento di standard predeterminati che sono assunti come indice presuntivo di assenza di difetti o irregolarità. La riconduzione del controllo sulla rispondenza al disciplinare nell'alveo della funzione di certificazione ha una sicura utilità: offre infatti un indizio per guidare la ricostruzione del sistema delle responsabilità in caso di omissioni o carenze nell'attività dell'ente verificatore³¹.

Dal punto di vista dei *soggetti*, infine, il controllo è affidato, come detto, ad una pluralità di figure pubbliche, o che svolgono compiti di tipo pubblicistico, poiché non esiste un "titolare" formale dell'indicazione geografica al quale la legge demandi tale incarico.

In cabina di regia siede l'ICQRF che coordina le attività di controllo dei Consorzi mediante elaborazione di un programma annuale per ciascuna DOP o IGP (art. 2 d.m. 12 ottobre 2000) e svolge direttamente compiti di ispezione e vigilanza avvalendosi delle forze di polizia specializzate e dei propri laboratori di analisi³².

Il ruolo da protagonisti spetta invece agli *Organismi di controllo autorizzati* – che devono essere dotati di particolari requisiti di indipendenza³³ – ed alle *Autorità pubbliche designate ex art. 53 legge n. 128/1998*³⁴. Il compito di Autorità ed Organismi è duplice: (i) accertare, anche per mezzo di verifica ispettiva, la presenza dei requisiti e delle condizioni richieste dal disciplinare per l'accesso di

³¹ In tema si possono vedere fin d'ora le riflessioni di R. Saija, *Standards e contratti di certificazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, p. 47 ss.

³² Le verifiche comportano accertamenti, fisici e documentali, sulla conformità dei prodotti, sulla regolare tenuta della documentazione amministrativo-contabile prevista dalla legge, sulla correttezza e veridicità delle informazioni riportate nell'etichettatura e presentazione dei prodotti, nonché effettuazione di analisi di laboratorio sui campioni di prodotti prelevati nel corso delle ispezioni (fonte: Ministero della salute, *PNI 2015-2018*, cit.). Nel corso del 2014 l'ICQRF ha svolto un'imponente mole di attività: in 2845 controlli sono stati verificati 2402 operatori, riscontrando irregolarità nel 12,3% dei casi, controllati 3431 prodotti, di cui il 9,7% non conformi, analizzati 738 campioni, di cui l'1,1% non regolari. In esito ai controlli, sono state formulate 42 diffide, effettuati 17 sequestri di merce per un valore di 199.360,00 euro, comunicate all'Autorità giudiziaria 35 notizie di reato e formulate 649 contestazioni amministrative (Dati tratti dal *Report Attività 2014*, p. 13 s.).

³³ L'Organismo deve operare in modo imparziale e libero da pressioni, anche economiche e commerciali (norma tecnica UNI CEI EN 45011:1999): non deve dunque sussistere alcun rapporto di dipendenza o di controllo dal Consorzio che lo designa o dalle imprese associate ad esso o che comunque siano parte della filiera. Il punto è nevralgico, anche perché talvolta Consorzi o enti esponenziali dei Consorzi sono legati alla compagine sociale dell'Organismo. Un caso è venuto alla ribalta nel 2011, quando il TAR del Lazio ha giudicato della legittimità dell'affidamento della funzione di vigilanza su taluni vini piemontesi ad un Organismo (Valoritalia s.r.l.) partecipato al 50% da Federdoc, ente rappresentativo (fra l'altro) dei Consorzi di tutela delle DOP vigilate e presieduto dal medesimo presidente di Federdoc: TAR Lazio 18 gennaio 2011, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 974 ss.; per un commento, E. Guadagno, *I consorzi di tutela e gli organi di certificazione dei vini di qualità*, in *Dir. e giur. agr., alim. amb.*, 2012, p. 133 ss.

³⁴ La lista è visibile all'indirizzo <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/0%252F8%252F3%252FD.63c3c718d1c528142d4a/P/BLOB%3AID%3D4951/>.

un'impresa alla filiera dell'indicazione geografica³⁵ concedendo in caso di esito positivo, il provvedimento di riconoscimento; (ii) verificare l'attività di ciascuna impresa della filiera prima che il prodotto sia messo in commercio, sia mediante *controlli diretti* sia soprattutto mediante *controlli indiretti* consistenti da un lato nella verifica degli esiti delle procedure di autocontrollo aziendale, dall'altro nell'accertamento di conformità ed adeguatezza del sistema di controllo interno. In altri termini, come avviene ormai nelle imprese di più grandi dimensioni³⁶, l'attività di controllo è prevalentemente di tipo indiretto, cioè consiste nel riscontro dell'operato di altre istanze sottordinate preposte alle procedure interne di conformità al disciplinare ed ai relativi controlli diretti.

Rigide sono poi le regole a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del controllore, pilastri su cui si regge la credibilità del sistema. La norma tecnica UNI CEI EN 45011:1999 a cui ogni Organismo deve essere conforme (art. 39, par. 2, reg. n. 1151/2012)³⁷ esige, fra l'altro, imparzialità e libertà da pressioni, anche economiche e commerciali. L'Organismo non ha e non può dunque avere alcun rapporto di dipendenza dal Consorzio che tutela la DOP/IGP vigilata e/o con imprese sue associate o che comunque siano parte della filiera, né questo ha potere di controllo sul primo (art. 1, comma 3, d.m. 12 ottobre 2000).

Non è affermazione puramente teorica: l'Organismo è indicato dal Consorzio di tutela³⁸ e talvolta risulta che i Consorzi o gli enti esponenziali dei Consorzi siano legati alla compagine sociale dell'Organismo; tale situazione ha portato, nel 2011, il TAR del Lazio a giudicare della legittimità dell'affidamento della funzione di vigilanza su taluni vini piemontesi ad un Organismo (Valoritalia s.r.l.) partecipato al 50% da Federdoc, ente rappresentativo, fra l'altro, dei Consorzi di tutela delle DOP vigilate e presieduto dal medesimo presidente di Federdoc³⁹. Nel caso di specie il tribunale ha rigettato il ricorso rilevando in concreto, anche sulla scorta delle valutazioni di ACCREDIA, l'assenza di conflitti di interesse o comunque di situazioni idonee a mettere a rischio l'indipendenza dell'Organismo

³⁵ Ovviamente i requisiti e le condizioni dipendono da ciascun prodotto. In linea generale, però, sono ricorrenti le prescrizioni di adeguatezza di impianti, strutture e procedure di tracciabilità; di ubicazione geografica nella zona indicata dal disciplinare; di presenza delle autorizzazioni, anche sanitarie, richieste dalla normativa vigente; di esistenza di un sistema di "autocontrollo" o controllo interno adeguato.

³⁶ Sul tema si veda, per tutti, P. Montalenti, *I controlli societari*, in *Società per azioni, corporate governance e mercati finanziari*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 166 ss.

³⁷ Dal 15 settembre 2015 la norma tecnica citata e la guida EN 45011 o della guida ISO/CEI 65 saranno sostituite dalla norma internazionale ISO/IEC 17065:2012.

³⁸ L'art. 53, comma 8, demanda la scelta dell'Organismo di controllo al gruppo che richiede il riconoscimento (e vedi anche l'art. 3 d.m. n. 12511/2013) e, in seguito, ove se ne presenti la necessità, all'ente che ha svolto la vigilanza sull'indicazione geografica.

³⁹ TAR Lazio 18 gennaio 2011, in *Giornale dir. amm.*, 2011, p. 974 ss.; per un commento, E. Guadagno, *I consorzi di tutela e gli organi di certificazione dei vini di qualità*, in *Dir e giur. agr.*, 2012, p. 133 ss.

(separazione fra proprietà e gestione, presenza di un Comitato direttivo indipendente di certificazione; affidamento delle funzioni di controllo a personale che non abbia prestato consulenze a favore di imprese controllate nei due anni precedenti): il precedente conferma dunque che sussiste il rischio astratto di compromissione delle funzioni dell'Organismo, ma anche che le norme tecniche e gli standard di accreditamento paiono presidio adeguato ad intercettare le anomalie.

L'autonomia è preservata anche durante lo svolgimento dell'incarico. L'Organismo non è mandatario del Consorzio che lo ha designato, bensì svolge una funzione di matrice pubblicistica nell'interesse collettivo di tutta la filiera e risponde soltanto di fronte all'ICQRF al quale è tenuto ad indirizzare periodicamente report sull'attività svolta, nonché a segnalare le anomalie e le non conformità riscontrate.

Limitati i flussi informativi fra Organismo e Consorzio: a quest'ultimo non viene data notizia dei controlli e degli esiti, salvo il caso in cui vi siano eventuali irregolarità gravi o situazioni che possano ricadere nell'area di competenza del Consorzio (ad esempio: violazioni commesse nella commercializzazione *ex art.* 13 reg. n. 1151/2012). Pochi anche gli ambiti ove vi è collaborazione: un esempio è la disciplina dell'etichettatura che in molti casi richiede il nulla osta del Consorzio sul prototipo e il successivo controllo dell'Organismo sull'apposizione dell'etichetta sui prodotti.

Un ruolo, ancorché marginale, nei controlli è ricoperto dai Consorzi e dagli eventuali "altri gruppi" di imprese della filiera⁴⁰. In realtà l'art. 45 reg. n. 1151/2012 si limita ad affidare questi, fra l'altro, un generico compito di "sviluppare attività miranti a garantire la conformità dei prodotti al loro disciplinare". Le norme italiane vanno invece oltre: il comma 15 dell'art. 53 legge n. 128/1998 demanda ai Consorzi compiti di "vigilanza, tutela e salvaguardia" anche "in ogni fase della produzione", mentre il decreto attuativo del 12 ottobre 2000 specifica che essi debbono verificare "che le produzioni tutelate, per le quali sia completata l'attività di certificazione da parte dell'organismo di controllo autorizzato, rispondano ai requisiti qualitativi previsti dai disciplinari"⁴¹.

⁴⁰ L'art. 45 del reg. n. 1151/2012 identifica sotto la denominazione di "gruppi" tutte le aggregazioni di produttori o trasformatori del medesimo prodotto affidando loro eterogenei compiti di controllo e valorizzazione dell'indicazione geografica. In Italia, l'art. 2 del d.m. n. 12511/2013 identifica i Consorzi di tutela come gruppi *ex art.* 45 reg. n. 1151/2012, ma ciò non impedisce a nostro avviso che vi siano anche *altri gruppi* diversi dai Consorzi che, pur non avendo tale qualifica, si pongano come scopo comune quello di proteggere e salvaguardare la DOP o IGP cui appartengano i propri associati: una conferma indiretta proviene dall'art. 5, comma 2, legge n. 297/2004 che esime da sanzione amministrativa i soggetti privati che svolgano funzioni di controllo con il consenso del Consorzio.

In tal caso, nulla vieta che il gruppo si doti di un proprio marchio collettivo (che ovviamente non sarà marchio distintivo dell'indicazione geografica, poiché esso è riservato al solo Consorzio, come già si è detto) e magari prescriva nel regolamento requisiti di accesso al segno ancora più stringenti di quelli del disciplinare, senza che ciò determini violazione delle disposizioni comunitarie.

⁴¹ In realtà, la rigida separazione di compiti fra Organismi e Consorzi limita gli spazi di intervento di questi ultimi alla fase della commercializzazione, nel corso della quale gli agenti del Con-

Da ultimo non si dimentichi che è fondamentale il contributo delle *singole imprese* che possono procedere a segnalazioni direttamente al Consorzio, all'Organismo o alle autorità ovvero agire autonomamente, con strumenti privatistici, per perseguire violazioni commesse da altre imprese o da terzi che le danneggino in via diretta.

b) La **vigilanza nella fase di commercializzazione** costituisce il secondo corno dei “controlli ufficiali” previsti dal reg. n. 1151/2012.

La prima impressione è di trovarsi in un ambiente molto più affine a quello dei marchi collettivi e delle indicazioni geografiche non comunitarie, poiché anche questo insieme di controlli sembra diretto a proteggere i consumatori da pratiche sleali o decettive piuttosto che dal rischio di una carenza di qualità. In realtà la vigilanza sulla commercializzazione si spinge oltre, assicurando alle indicazioni geografiche comunitarie protezione da pratiche industriali e commerciali *lesive della reputazione qualitativa* del prodotto finito e, di riflesso, dell'intera filiera. Le regole sulla smarchiatura, di cui diremo meglio più oltre, ne sono un esempio.

L'impostazione generale dei controlli pare identica a quella poc'anzi esaminata: il regolamento affida infatti il compito ad un'autorità pubblica designata da ciascuno Stato (artt. 36, par. 1, e 38, par. 1), con facoltà di delega ad organismi privati accreditati (art. 39), mentre i gruppi costituiti da produttori o trasformatori si limitano a “contribuire” al controllo (art. 45).

In realtà, a livello operativo, la situazione è rovesciata poiché in quasi tutti gli Stati sono i “gruppi” di imprese della filiera a rivestire un ruolo attivo preponderante nella vigilanza⁴².

Si prenda il caso italiano: è il Consorzio di tutela che svolge la maggior parte dei controlli “sul campo”⁴³, mentre l'ICQRF opera come organo di coordinamen-

torio possono anche procedere, come diremo, a prelievi di limitati campioni per analisi chimico-fisiche; i dati estrapolati dalle informazioni ricevute indicano tuttavia percentuali modeste di riscontro di violazioni del disciplinare. In tali casi inoltre il Consorzio non ha poteri di reazione autonomi dovendo informarne l'Organo di controllo o direttamente l'ICQRF cui spetta per competenza.

⁴² In Italia, ad esempio, l'art. 53 della legge n. 128/1998 aveva già – di fatto anticipando di quindici anni il regolamento – schierato in prima linea i Consorzi di tutela dei prodotti DOP/IGP, peraltro con compiti (“vigilanza, tutela, salvaguardia ... da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni e comportamenti comunque vietati dalla legge ... ad ogni livello e nei confronti di chiunque ... in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio”) e strumenti (ricorso ad agenti vigilatori con qualifica di agenti di p.s.) *ben più estesi ed incisivi di quelli tratteggiati dal regolamento*. Il vigente d.lgs. n. 297/2004 ha in qualche modo “corretto il tiro” circoscrivendo la competenza dei Consorzi all'accertamento di violazioni commesse soltanto nella commercializzazione anche se l'elenco delle condotte vietate è più ampio di quello contenuto nell'art. 13 del regolamento. Il disallineamento non crea ovviamente alcun problema di compatibilità della norma interna con quella comunitaria che rappresenta un livello minimo di protezione non ostativo all'adozione di forme di tutela più stringenti.

⁴³ A livello pratico, il Consorzio pianifica ogni anno i controlli che si propone di svolgere concordando con l'ICQRF competente un apposito programma elaborato sulla base dell'analisi del

to e come autorità incaricata dei controlli *ex officio* (art. 16 d.m. n. 12511/2013)⁴⁴, cioè interviene nei casi in cui riceva (anche da corrispondenti autorità straniere) segnalazioni di uso illegale dei segni DOP/IGP italiani in Europa o di indicazioni geografiche europee sul territorio italiano. Peraltro vanno segnalati i recenti protocolli firmati dal MIPAAF con eBay in base ai quali l'ICQRF ha assunto anche il compito di vigilare sulla commercializzazione di prodotti DOP/IGP attraverso questa piattaforma di *e-commerce*, ampliando il proprio ambito di operatività diretta⁴⁵.

rischio, dei dati precedenti e delle particolarità dei prodotti e del mercato. Il programma contiene le linee generali di intervento: percentuali di imprese controllate; numero, natura e tipologia dei punti vendita presso cui procedere ad ispezione; quantità di campioni da prelevare; modalità di analisi. I controlli sono svolti da agenti vigilatori con qualifica di agenti di p.s. in servizio presso uno o più consorzi e solitamente consistono in ispezioni condotte presso le imprese produttrici allo scopo di riscontrare i dati tecnici sulla produzione, oppure direttamente presso singoli punti vendita. Nello svolgimento della loro attività gli agenti possono ovviamente richiedere l'intervento della pubblica autorità (ICQRF, NAC, NAF ma anche NAS o GdF) e procedere anche ad interventi congiunti. Per i controlli fuori Italia, invece, i Consorzi si avvalgono solitamente di agenzie private che quindi non dispongono di poteri pubblici che operano secondo i consueti schemi della prestazione d'opera. In tutti i casi, come meglio diremo, il Consorzio ha anche espressamente potere di "adottare provvedimenti intesi a garantire una protezione giuridica adeguata della denominazione di origine protetta o dell'indicazione geografica protetta e dei diritti di proprietà intellettuale ad esse direttamente collegati" (art. 45, par. 1, lett. b), reg. n. 1151/2012).

⁴⁴ Il controllo *ex officio* consiste nel dovere delle autorità di uno Stato membro di attivarsi per perseguire violazioni dei regimi di qualità comunitari di prodotti di altro Stato membro perpetrate nel proprio territorio e rappresenta una delle più significative novità del reg. n. 1151/2012. Nel previgente regime, infatti, l'art. 10 del reg. n. 2081/1992 (e analogamente l'art. 10 reg. n. 510/2006) si limitavano ad imporre che ogni Stato assumesse "opportuni provvedimenti" e nella nota causa C-132/2005 decisa il 26 febbraio 2008 (caso "Parmesan") la Corte di Giustizia aveva escluso la violazione del regolamento da parte della Germania per non aver adottato provvedimenti repressivi della commercializzazione di formaggio in violazione della DOP "Parmigiano reggiano" sul presupposto che l'ordinamento tedesco avesse adempiuto alle prescrizioni del regolamento attraverso la predisposizione di strumenti di tutela privatistici attivabili anche dal Consorzio di tutela italiano o da singoli produttori della filiera garantita: F. Gencarelli, *Il caso "Parmesan": la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali*, in *Dir. Un. eur.*, 2008, p. 825 ss.; A. Germanò, *Gli Stati membri hanno l'obbligo di difendere di ufficio le denominazioni geografiche protette?*, in *Dir. e giur. agr., alim. amb.*, 2008, p. 478 ss.; N. Lucifero, *Denominazioni composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso "Parmesan"*, in *Giur. it.*, 2009, p. 579 ss.; C. Hauer, *Using the Designation "Parmesan" for Hard Cheese (Grated Cheese) of Non-Italian Origin. Judgment of the ECJ of 26 February 2008 in case C-132/05 (Commission of the European Communities vs. Federal Republic of Germany)*, in *Eur. Food and Feed Law Rev.*, 2008, vol. 3, n. 6, p. 387 ss.

⁴⁵ L'accordo è stato siglato il 7 maggio 2014 tra il MIPAAF, eBay e l'Associazione Italiana Consorzi Indicazioni Geografiche (AICIG) e consente all'ICQRF di procedere a segnalare violazioni in relazione alle produzioni DOP e IGP riscontrate sulla piattaforma di vendita attraverso VeRO (Verified Rights Owner), il programma di verifica dei diritti di proprietà messo a disposizione dei titolari da eBay. A seguito della segnalazione, eBay si impegna, nell'arco di poche ore, a rimuovere l'annuncio illegale. Nel corso del 2014 e nel primo trimestre 2015, l'ICQRF ha segnalato oltre 170 vendite di prodotti contraffatti o comunque irregolari.

Al Consorzio spettano due ulteriori compiti specifici che rientrano nell'alveo dei controlli sulla commercializzazione, e cioè la vigilanza sulla c.d. "smarchiatura" e la vigilanza sull'utilizzo dei prodotti DOP/IGP come ingredienti di prodotti composti, elaborati o trasformati. Questa seconda operazione presenta un elevato livello di criticità per il rischio di immissione nel mercato di partite contraffatte ed esige un attento monitoraggio: a tal fine, la legge non si limita a prevedere che il Consorzio vigili sull'uso del segno (art. 13, par. 1, lett. *b*) ma richiede anche che autorizzi preventivamente l'impresa interessata, consentendo in tal modo una selezione che preservi la reputazione del prodotto DOP/IGP.

La smarchiatura, invece, risponde all'esigenza di permettere lo smercio a basso costo di partite di prodotto che pur essendo sano, per altri motivi non risponde più ai requisiti del disciplinare (per esempio, perché ha superato il periodo massimo di stagionatura consentito) senza intaccare la reputazione del prodotto veicolata dal "prezzo"⁴⁶. Anche in tal caso la legge affida al Consorzio il compito di autorizzare la smarchiatura adottando un regolamento che deve contenere modalità e controlli, e anche autocontrolli, sulla smarchiatura (d.m. 21 luglio 2011, n. 14223); nulla peraltro vieta al Consorzio, come accade in taluni casi, di affidare questo compito all'Organismo di controllo.

Non è chiaro, invece, se e quale ruolo spetti agli *altri eventuali "gruppi" di produttori e trasformatori* (in forma di associazioni, consorzi, contratti di rete, raggruppamenti, ecc.) *diversi* dal Consorzio riconosciuto, abilitati dall'art. 45 reg. n. 1151/2012 a svolgere le medesime funzioni di promozione e protezione degli interessi dei partecipanti. Per un verso, sembra da escludere, almeno in linea di principio, che questi gruppi assumano il medesimo ruolo "pubblicistico" proprio dei Consorzi (quindi non dovranno rispettare i requisiti minimi operativi imposti dal d.m. n. 7422/2010 e non potranno disporre di personale con qualifica di agente di p.s. per ispezioni né disporre sequestri; non saranno tenuti a concordare piani di controllo con l'ICQRF né saranno soggetti al controllo di questo, ecc.), mentre è certo che possano segnalare alle autorità competenti, al Consorzio e all'Organismo qualsiasi violazione riscontrata o presunta.

L'art. 5 della legge n. 297/2004, d'altronde, nell'esimere da sanzione i "soggetti privati" che svolgano funzioni di controllo *ex art. 53*, comma 15, legge n. 128/1998, *su autorizzazione del Consorzio* sembra legittimare una sorta di "delega" di funzioni. Non è però sicuro che, in tal caso, come sembrerebbe logico, il gruppo delegato "entri" formalmente nel circuito dei controlli ufficiali: se così fosse, al riconoscimento dei poteri propri del Consorzio dovrebbe associarsi l'imposizione dell'obbligo di rispettare i requisiti (quantomeno quelli operativi e di rappresen-

⁴⁶ Si tenga conto che anche vendite sistematicamente sotto costo di prodotti DOP/IGP costituiscono pratiche commerciali decettive che il Consorzio può perseguire. La procedura è prevista inoltre solo se il prodotto sia già stato certificato e sia destinato alla commercializzazione; diversamente, non è richiesta autorizzazione per la rimozione dei segni geografici (art. 2, comma 4, d.m. 21 luglio 2011, n. 14223).

tanza, posto che la rappresentatività la conserva ovviamente solo il Consorzio) previsti dal d.m. n. 7422/2010 e la sottoposizione alla vigilanza dell'ICQRF.

Salendo verso l'alto, oltre alle competenze proprie delle varie autorità di polizia, sanitarie e degli enti locali preposti, spicca l'ICQRF, non solo come organo di coordinamento e monitoraggio: in qualità di autorità italiana incaricata dei controlli *ex officio* (art. 16 d.m. n. 12511/2013) l'ICQRF opera sia per far cessare l'uso illegale dei marchi delle DOP/IGP italiane in Europa, sia per tutelare tutte le indicazioni geografiche europee sul territorio italiano.

Da ultimo, occorre menzionare l'autorità doganale che da tempo conduce, conformemente agli indirizzi comunitari, attività di prevenzione e lotta alle contraffazioni di indicazioni geografiche applicando, fra le molte discipline di dettaglio che intersecano l'ambito alimentare, quelle sull'etichettatura che pongono problemi di (estensione della) responsabilità dei soggetti vigilanti in caso di indicazioni false o decettive non relative all'indicazione geografica protetta.

A completamento del magmatico panorama delle regole sulla tutela delle indicazioni geografiche, sin qui descritto, ci pare utile segnalare l'esistenza di altre due disposizioni che contribuiscono a rendere ancora più efficace la protezione della qualità.

La prima affida alle autorità preposte ed ai Consorzi (per il tramite dei loro agenti vigilatori) il compito di verificare l'eventuale uso, non autorizzato dal MIPAAF, di una denominazione protetta nella ragione sociale, nella pubblicità e nell'informazione ai consumatori (art. 5 legge n. 297/2004), ovvero di espressioni dirette a garantire o ad affermare lo svolgimento delle attività di controllo o di vigilanza su una denominazione protetta affidate per legge in esclusiva agli Organismi accreditati, alle autorità pubbliche designate o ai Consorzi riconosciuti (art. 2, comma 6, legge n. 297/2004). In entrambi i casi il responsabile è soggetto a sanzione amministrativa.

La seconda disposizione meritevole di segnalazione è l'art. 45 reg. n. 1151/2012 che, oltre ai compiti sopra descritti, attribuisce ai "gruppi" (e quindi anche ai Consorzi che ne sono un sottoinsieme), il potere di "adottare misure per la valorizzazione dei prodotti e, se necessario, adottare provvedimenti volti a impedire o contrastare misure che sono o rischiano di essere svalorizzanti per l'immagine dei prodotti" (lett. f). A prima vista potrebbe sembrare previsione di secondaria importanza, mentre a nostro avviso si tratta di un ulteriore strumento ad elevata efficacia protettiva.

In un contesto nel quale la qualità è assicurata non soltanto dalla conformità delle materie prime e del processo produttivo al disciplinare, ma anche dalla reputazione che un certo prodotto agroalimentare si è guadagnato nel tempo, è infatti elevato il rischio che comportamenti sia pur leciti, ma non in linea con gli *standard* praticati nel mercato, possano insinuare nel consumatore il dubbio sull'effettiva qualità del prodotto, danneggiando di riflesso tutta la filiera. Pensiamo a vendite sistematicamente sottocosto, alla partecipazione ad aste o bandi al ribasso, oppure a più sottili pratiche suggestive tramite forme di presentazione del prodotto sugli scaffali del punto vendita che disorientino i clienti o suggeri-

scano un'errata associazione fra prodotto e sensazioni negative o sgradevoli. Riconoscere a Consorzi e gruppi il potere di reagire in simili situazioni rappresenta un altro tassello dell'avanzato livello di protezione della qualità sin qui descritto.

6. Il controllo sui processi aziendali interni nel quadro dei principi sugli "assetti organizzativi adeguati"

Sin qui ci siamo soffermati sui controlli c.d. "ufficiali", cioè sul sistema di vigilanza e monitoraggio pubblico preordinato dal regolamento comunitario ed affidato a soggetti esterni alla filiera delle imprese ammesse all'uso dell'indicazione geografica.

Vi è tuttavia, a nostro avviso, un ulteriore livello di controlli sulla qualità che, benché trascurato dalla normativa di settore, è presente nella pratica e concorre in misura determinante al buon funzionamento del sistema nel suo complesso, cioè il sistema dei *controlli interni a ciascuna impresa* della filiera.

Come è noto, il paradigma normativo di riferimento è l'art. 2381 c.c. nel quale la riforma societaria del 2003 ha codificato – in realtà come regola di sistema del diritto generale dell'impresa – il principio della adeguatezza degli assetti organizzativi ed amministrativi⁴⁷. Il concetto, già da tempo patrimonio delle scienze economico-aziendali, esprime, in sintesi, il dovere di ogni imprenditore di dotare la propria organizzazione, quale che ne sia la forma giuridica, di strutture, procedure, uffici e controlli idonei, in considerazione della dimensione, della natura, delle caratteristiche, del livello di rischio dell'attività svolta, ad assicurare una gestione corretta, trasparente, tracciabile, efficace ed efficiente nel pieno rispetto delle disposizioni normative e dei principi di buona *governance* generalmente praticati.

Il tema investe trasversalmente sia le imprese che utilizzino un marchio collettivo geografico sia le imprese immesse nella filiera delle DOP e IGP.

L'analisi empirica condotta su questo fenomeno offre indicazioni confortanti che confermano l'elevato *standard* di qualità dei controlli sulle indicazioni geogra-

⁴⁷ Sul tema la bibliografia è ormai estesa. Segnaliamo, per autorevolezza e profondità d'indagine, P. Montalenti, "Corporate governance", *sistema dei controlli interni e ruolo della Consob: da garante della trasparenza a presidio della correttezza della gestione?*, in *Riv. soc.*, 2015, p. 120 ss.; Id., *I controlli societari: recenti riforme, antichi problemi*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2011, p. 535 ss.; M. Irrera, *Assetti organizzativi adeguati e governo dell'impresa*, Giuffrè, Milano, 2005; F. Chiappetta, *Il sistema di controllo interno tra "compliance" normativa e attività gestionale*, in *Riv. dir. soc.*, 2013, p. 554 ss.; R. Sacchi, *L'organismo di vigilanza ex d.lgs. n. 231*, in *Giur. comm.*, 2012, p. 851 ss.; G. Buonamici, *Il difficile rapporto tra organismo di vigilanza e amministrazione nell'ambito della governance d'impresa*, in *Riv. pen.*, 2012, p. 1194 ss.; U. Tombari, *Amministratori indipendenti, "sistema dei controlli" e corporate governance: quale futuro?*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2012, p. 506 ss.; L. Schiuma, *Le competenze dell'organo di controllo sull'assetto organizzativo della spa nei diversi tipi di governance*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, p. 57 ss. Da ultimo, M. Irrera, *Rapporti fra "assetti organizzativi" e "modelli di gestione" ex D.lgs. n. 231/2001*, in AA.VV., *Risk Management: Perspectives and Open Issues. A Multi-Disciplinary Approach*, McGraw-Hill, Milano, 2016, in corso di pubblicazione; AA.VV., *Gli assetti e i modelli organizzativi delle società di capitali*, Zanichelli, Bologna, 2016, in corso di pubblicazione.

fiche. In ambito agroalimentare esistono infatti protocolli specifici di controllo interno, come ad esempio l'HACCP (d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193) o il più recente Standard ISO 22000 che impongono alle imprese l'adozione di articolati protocolli interni di gestione degli approvvigionamenti, della produzione, conservazione e commercializzazione; inoltre, dal 2009 la contraffazione di indicazioni geografiche (art. 517-*quater* c.p.) è inclusa fra i reati presupposto della responsabilità penale dell'impresa ai sensi del d.lgs. n. 231/2001. Ciò ha indotto molte realtà a dotarsi di modelli organizzativi idonei a prevenire la commissione di reati con contestuale individuazione dell'organismo di vigilanza interno (ODV), esso stesso articolazione del più ampio sistema dei controlli interni.

Inoltre, con specifico riferimento alle indicazioni geografiche protette, pressoché tutti i Piani di controllo esistenti enfatizzano (e quindi di conseguenza *impongono* alle imprese della filiera) lo svolgimento e la documentazione di approfondite attività di "autocontrollo" del rischio d'impresa, vale a dire di verifica, analisi, monitoraggio costante della conformità alle prescrizioni del disciplinare e alle norme tecniche applicabili in concreto; nonché anche di attività di "autocorrezione", cioè di gestione e risoluzione delle "non conformità" rilevate. A loro volta, gli Organismi di controllo dedicano una significativa parte delle proprie attività ispettive alle verifiche di secondo grado, cioè al riscontro dei dati dell'autocontrollo, assicurando quindi un efficace monitoraggio sull'efficienza delle procedure interne.

A fronte di una non conformità i rimedi esperibili operano su due livelli. Anzitutto quello pubblicistico proprio del regime delle DOP e IGP: se la non conformità è grave, il prodotto non può essere commercializzato con l'indicazione geografica e l'impresa responsabile è anche soggetta ad una sanzione pecuniaria; diversamente⁴⁸ l'Organismo formula rilievi e invita l'impresa a adeguarsi al più presto; in caso di inottemperanza, potrà essere rifiutata l'attestazione di conformità e l'impresa sarà di fatto estromessa dal circuito della DOP o IGP.

Qualora la condotta dell'impresa abbia provocato un pregiudizio all'intera filiera o alla notorietà e rinomanza del segno, riteniamo che vi sia anche spazio per promuovere azioni risarcitorie sia da parte del Consorzio di tutela come organo di protezione collettiva (arg. *ex* art. 45, lett. *b*) ed *f*), reg. n. 1151/2012) sia da parte delle altre imprese, ove possano dimostrare i presupposti di un danno al fine di ottenerne il risarcimento.

Inoltre, dal momento che l'omissione o l'inadeguatezza dei controlli interni è responsabilità degli organi sociali di amministrazione e controllo, costoro potranno essere chiamati a risponderne secondo le regole societarie (responsabilità sociale *ex* artt. 2381 e 2392 e ss.; responsabilità verso creditori *ex* art. 2394; revoca per giusta causa dalla carica). È dubbio invece se vi sia spazio anche per un'azione *diretta* da parte delle altre imprese o del Consorzio quali "terzi" immediatamente danneggiati *ex* art. 2395 c.c.

⁴⁸ Dopo il 2004, quasi tutti i Piani di controllo sono stati emendati per circoscrivere al massimo i casi gravi.

7. Costi e benefici del regime dei controlli sui segni geografici: possibili aree sensibili di intervento *de iure condendo*

È possibile tentare di formulare qualche considerazione di sintesi sul tema dei controlli sulla qualità dei segni geografici in ambito agro-alimentare?

La sensazione è che la materia viva in un equilibrio instabile, agitata al suo interno da spinte in direzioni opposte alla ricerca di una sintesi alchemica che possa soddisfare adeguatamente i diversi interessi che vi gravitano intorno.

Lo stallo nel quale si sono arenati i negoziati WTO sui TRIPs ne è una riprova, così come l'esito della conferenza di Ginevra che modifica l'Accordo di Lisbona in senso complessivamente meno favorevole per i Paesi esportatori rispetto al passato, segnando un netto punto a favore del gruppo di paesi capitanato dagli Stati Uniti.

Crediamo che la domanda che ci si debba porre è se l'attuale percorso intrapreso dall'Unione europea volto ad offrire una elevata ed uniforme protezione alle produzioni tradizionali attraverso un meccanismo pubblicistico che vuole garantire alti *standard* qualitativi e trasmettere certezze ai consumatori stia conducendo verso un efficiente e desiderabile obiettivo di adeguata valorizzazione del mercato agroalimentare e di efficiente tutela dei consumatori. Detto in linguaggio più diretto, se la qualità, così come il sistema di controlli, "paghi". E dunque parallelamente se anche i meccanismi di gestione dei rischi delle imprese della filiera siano giustificati in chiave di ritorno economico degli investimenti.

Vorremmo provare non a rispondere, ma quantomeno ad offrire alcuni spunti di riflessione ragionando su tre elementi chiave: il "ritorno" sugli investimenti; il valore del concetto di "tradizione"; gli effetti per i consumatori.

Il primo tema conduce inevitabilmente a confrontarsi con il **binomio costi/benefici** e diciamo subito che il saldo non pare essere molto positivo.

Uno dei rimproveri mossi al regime della qualità comunitaria è di essere intrinsecamente protezionistico. L'Unione avrebbe riservato alle imprese del settore – o meglio, ad alcune imprese del settore, quelle di fascia più elevata – un ambiente di sviluppo e di crescita al riparo dalle normali regole della concorrenza e del mercato, consentendo loro di trarre benefici diretti ed indiretti in misura superiore rispetto agli altri *competitors*, anche extra-UE. Pare perlomeno dubbio che sia così, almeno riferendoci alle moltissime piccole e medie imprese di filiere di prodotti meno "famosi". Il regime della qualità ha un elevato costo, in termini sia di *fee* di ingresso (adeguamento preventivo ai requisiti prescritti), sia di oneri di gestione della conformità al disciplinare e di partecipazione al sistema, anche a causa di un'ancora carente integrazione fra le procedure⁴⁹, che non può non riversarsi, inevitabilmente, sul costo finale del prodotto.

⁴⁹ La moltiplicazione delle funzioni di controllo e delle procedure non è stata accompagnata da un'adeguata attività di coordinamento ed integrazione, sicché le imprese sono frequentemente costrette a ripetere adempimenti analoghi più volte (per esempio, per rispettare il disciplinare DOP/IGP e per l'HACCP), con conseguenti intuibili inefficienze e costi facilmente evitabili.

A fronte di ciò tuttavia i vantaggi paiono onestamente modesti da tutti i punti di vista. Innanzitutto, la “visibilità” sul mercato è bassa perché nella competizione con le imprese esterne al circuito dei segni DOP e IGP si sconta un’ancora elevatissima “analfabetizzazione” dei consumatori, i quali dimostrano *in primis* di conoscere poco o nulla non solo sulla quasi totalità delle produzioni tradizionali di altri Paesi, anche vicini, ma anche di quelle del proprio, fatta eccezione per quelle che, grazie a localizzazione geografica, storia, diffusione o riconosciuto pregio hanno da tempo, e spesso da prima che fosse introdotto il regime DOP/IGP, conquistato una notorietà universale⁵⁰.

Basti un dato: credo che difficilmente ciascuno di noi (io, quantomeno, no) conosca almeno una indicazione geografica extracomunitaria e riesca a indicarne più di un paio d’oltralpe e una decina italiane. Ed anche quando un certo prodotto sia conosciuto ed associato ad un luogo e ad una tradizione, assai spesso il consumatore medio ignorando o sottostimando il significato ed il valore aggiunto dell’indicazione geografica (il “bollino” rosso o azzurro, l’acronimo DOP/IGP) di fronte all’alternativa se acquistare un prodotto identico o comparabile che – essendone privo – banalmente “costa meno”, si fa guidare soltanto da logiche di convenienza economica⁵¹.

In secondo luogo, gli investimenti in un regime DOP/IGP non costituiscono sempre, paradossalmente, strategie efficaci di *branding* perché l’impresa si obbliga ad utilizzare nella presentazione del prodotto e nella etichettatura esclusivamente i segni e le indicazioni prescritte nel disciplinare⁵² oltre, al massimo, a rappresentazioni grafiche del territorio e ad un eventuale marchio collettivo geografico (artt. 12, parr. 3-5, e 7, par. 1, lett. *b*), reg. n. 1151/2012⁵³. Infatti il divieto di

⁵⁰ In tema, con alcune riflessioni sulla figura del “consumatore”, P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e “fantasia” del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, 4, p. 4.

⁵¹ Alcuni dati empirici che confermano quanto scritto sono reperibili dall’indagine condotta nel 2013 dall’Università del Piemonte Orientale per conto del Consorzio di tutela del “Grana Padano DOP”, sui cui dati si veda la sintesi di V. Rubino, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell’Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, 4, p. 16, nt. 83.

⁵² E si noti che non sempre c’è spazio (o molto spazio) per indicazioni facoltative o aggiuntive. Peraltro, a lungo la Commissione le ha contrastate negli ordinamenti nazionali ritenendole contrarie alle regole sulla libertà di circolazione delle merci (si veda la nota sentenza Corte giust. 7 maggio 1997, cause riunite C-321/94, C-322/94 C- 323/94 e C-324/94, *Pistre*, in *Racc.*, 1997, I-2343, p. 32) e solo di recente ha ammesso che possano costituire un valore aggiunto per aiutare le imprese e per veicolare ai consumatori informazioni ancora più complete sulle qualità dei prodotti (vedi, quanto all’indicazione “prodotto di montagna”, il *Libro Verde*, par. 2.2 e domanda n. 3, p. 9, e par. 7, p. 18. In tema, F. Capelli, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012*, cit., p. 58 s.).

⁵³ Il reg. n. 1151/2012 consente tuttavia, innovando rispetto al precedente testo, l’utilizzo di “indicazioni facoltative” (artt. 27 e ss.) per veicolare ai consumatori caratteristiche o proprietà che conferiscono valore aggiunto al proprio prodotto: cfr. F. Capelli, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012*, cit., p. 58.

indicazioni aggiuntive diverse da quelle consentite impedisce di pubblicizzare ulteriori pregi particolari della propria produzione DOP/IGP distinguendola da quella dei concorrenti, di qualità più scadente benché conforme agli (a volte bassi) requisiti minimi del disciplinare; né dà la possibilità di ricorrere a metodi comparativi di pubblicità⁵⁴. Ciò per non dire della possibilità di utilizzo di prodotti DOP/IGP come ingredienti, pratica che è consentita con il solo obbligo di indicare la presenza del prodotto ma non il produttore d'origine⁵⁵.

Questa situazione determina, a ben vedere, una fortissima concorrenza interna alla filiera che inevitabilmente si riflette in una riduzione del margine dei ricavi, specie con clienti forti come la GDO: basti esaminare quante diverse proposte di uno stesso prodotto DOP/IGP si possono trovare su uno stesso scaffale di un supermercato e quanto poco ciascuna confezione abbia capacità distintiva o di valorizzazione di peculiarità della singola impresa produttrice. Su questo piano, la differenza rispetto al marchio collettivo è molto evidente ed il rischio che le imprese possano tollerare livelli qualitativi più bassi, anche nei controlli sui rischi, è concreto.

In terzo luogo, da un punto di vista globale, la protezione assicurata da DOP e IGP ha un'efficacia territorialmente circoscritta, obbligando le numerosissime imprese che esportano al di fuori dell'Unione Europea a ricorrere ad altri sistemi di protezione, siano essi più o meno equivalenti a quello comunitario. Tali sono i regimi di tutela assicurati dalle Convenzioni internazionali, dagli accordi bilaterali, ovvero quelli basati sul modello del marchio individuale o del marchio collettivo, come avviene negli Stati Uniti e nei Paesi tendenzialmente importatori che rifiutano l'approccio delle indicazioni geografiche⁵⁶, con i conseguenti costi e i limiti che ciò comporta⁵⁷.

Infine, un ultimo elemento di debolezza è rappresentato dal sistema pubblicitario di protezione. Da un lato, pur se pervasiva, la tutela nella commercializzazione dei prodotti DOP/IGP non parrebbe costruita per impedire forme più sofisticate di agganciamento commerciale o di pratiche confusorie nei confronti dei

⁵⁴ F. Capelli, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012*, cit., p. 59 s.

⁵⁵ V. Rubino, *La protezione*, cit., p. 14 ss.; M. Minelli, *op. cit.*, p. 43 ss.

⁵⁶ Per riferimenti e riflessioni, B. O'Connor, *Indicazioni Geografiche: alcune riflessioni sulla prassi dell'Ufficio Marchio e Brevetti degli Stati Uniti e l'accordo TRIPs*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, 4, p. 41 ss.

⁵⁷ Per una panoramica, in particolare riferita al sistema statunitense ove le indicazioni geografiche sono considerate una sottospecie di marchio, E. Tiberti, *Geographical Indications and Trade-marks: space for coexistence as an equitable solution*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, 3, p. 65 ss. Questa Autrice segnala, peraltro, come paradigmatico un caso che avrebbe riguardato il marchio individuale "Parma Brand" statunitense, giudicato legittimo e non decettivo rispetto al segno "Prosciutto di Parma" italiano [*Consorzio del Prosciutto di Parma v. Parma Sausage Products* 23 USPQ 2d 1894 (1992 TTAB); 1992 WL 233379 (Trademark Tr. & App. Bd.) 1]. Il riferimento è in realtà erroneo perché il "Parma Brand" non rivendica più, dalla fine degli anni Ottanta, il prosciutto nella classe 29, mentre viceversa al marchio italiano viene accordata una significativa protezione negli Stati Uniti, dove ha ormai da tempo conseguito una particolare notorietà.

consumatori idonee ad alterarne i processi di selezione, come per esempio la collocazione promiscua dei prodotti DOP/IGP e di quelli generici sugli scaffali dei distributori oppure il frequente utilizzo di cartellonistica *ad hoc* che pubblicizza il prodotto “più conveniente” o “primo prezzo” a fianco di, ovviamente più costosi, prodotti DOP/IGP omettendo di specificarne le differenze.

L’art. 13 reg. n. 1151/2012 protegge infatti i “nomi registrati” contro fenomeni contraffattori, ed anche la norma interna di attuazione (legge n. 297/2004) si muove in questa direzione⁵⁸; si noti però che non vogliamo dire che si debba limitare la discrezionalità dell’impresa rivenditrice nella presentazione dei prodotti, bensì che occorrerebbero, quantomeno in una prima fase di educazione dei consumatori, regole idonee ad assicurare una effettiva informazione alla clientela, imposta ad esempio ai distributori, riducendo al minimo il rischio di confusione.

Dall’altro lato, non ci sono sicure evidenze sull’effettiva maggiore efficienza del sistema pubblicitario di controllo e sanzione rispetto al regime di diritto privato tipico dei marchi collettivi.

Vero è che rispetto a quest’ultimo, il primo è “a costo zero” per le imprese nel senso che la reazione contro comportamenti pregiudizievoli del segno è condotta autonomamente dall’ICQRF senza obbligo di attivazione o intervento da parte delle imprese stesse; di contro, tuttavia, le informazioni raccolte segnalano una notevole farraginosità della procedura e tempi dilatati (mediamente otto mesi per una procedura sanzionatoria), inaccettabili per garantire un’effettiva protezione, tanto che spesso i Consorzi di tutela si avvalgono dei più rapidi rimedi privatistici di cui dispongono in forza del marchio collettivo registrato. Contro imprese della filiera che contravvengano al disciplinare, è senz’altro più rapido ed efficace vietare l’uso del marchio piuttosto che segnalare la situazione all’ICQRF e attendere la conclusione del procedimento sanzionatorio.

Il secondo argomento di riflessione è il **valore della tradizione**, che nel regime DOP/IGP ha una valenza così preponderante da ostacolare quella naturale spinta verso l’innovazione che anima ogni impresa.

Anche qui, per comprendere meglio, occorre smarcarsi dal modo di pensare tipico della proprietà industriale. Al concetto di marchio è sottesa storicamente un’idea di privativa, ancora oggi presente pur dopo le modifiche del 1992, e cioè un’idea di protezione dell’attività imprenditoriale: il marchio incentiva e protegge il lavoro e quindi anche la ricerca, l’innovazione, lo sviluppo, cioè la tendenza a migliorare il prodotto, garantendo un diritto esclusivo di sfruttamento del segno quantomeno finché la notorietà e diffusione del prodotto non sia tale da rendere di uso comune il termine.

⁵⁸ Come è stato opportunamente sottolineato, per rafforzare in questa direzione la tutela delle indicazioni geografiche si potrebbe sfruttare la clausola generale contenuta nell’art. 13, par. 1, lett. d), che vieta “qualsiasi pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto” (così V. Rubino, *La protezione*, cit., p. 17 s.), anche se comportamenti – come quelli esemplificati – non paiono a stretto rigore diretti a ingannare sull’origine del prodotto.

Questa traiettoria evolutiva non opera nel caso delle indicazioni geografiche, la cui disciplina pare ispirata all'opposto fine di preservare immutate le caratteristiche tipiche, storicamente determinatesi e cristallizzate nel disciplinare, di produzione del prodotto tutelato, come se si trattasse, per essere più espliciti, di un reperto da chiudere nell'espositore di un museo.

Ciò emerge con chiarezza da due disposizioni che mi sembrano fra le più importanti della disciplina comunitaria, cioè dall'art. 7 che esige la descrizione nel disciplinare dei "metodi locali leali e costanti" (enfasi aggiunta: l'elemento della costanza esprime proprio l'idea dell'importanza della preservazione della radice storica del prodotto tramandata nel tempo) e dall'art. 13, par. 2, che esclude la volgarizzazione delle indicazioni geografiche. Anche sotto questo profilo si potrebbero sviluppare molteplici riflessioni in varie direzioni.

Ciò che, ai nostri fini, sembra utile domandarsi è se la tradizione sia davvero un valore assoluto da proteggere ad ogni costo. L'idea alla base di tale impostazione, sottesa neppure tanto implicitamente, ma molto "di moda", è che il mondo agroalimentare di oggi tenda ad essere molto "artificiale" per via dell'uso di tecniche e di composti chimici che sminuiscono vieppiù l'incidenza dell'elemento naturale⁵⁹ e che ciò vada a detrimento della genuinità e della salubrità del prodotto e a danno, in ultima analisi, della salute umana. Il recupero delle buone abitudini e dei metodi "di un tempo", per ciò solo ritenuti sani, genuini e benefici, rappresenterebbe invece l'ancora di salvezza del benessere dei consumatori. Ma è davvero così, o è soltanto il frutto di una naturale distorsione cognitiva⁶⁰ della visione storica della realtà indotta, fra l'altro, dalla pubblicità? Con un rilevante effetto collaterale non desiderabile: ingessare o ritardare l'innovazione all'interno delle filiere delle indicazioni geografiche.

A nostro avviso, voler proteggere la tradizione è frutto di un duplice equivoco.

Non è vero anzitutto che i cibi di un tempo fossero necessariamente più sani e più genuini, se così si vuole intendere con il termine "tradizionali". Probabilmente non contenevano additivi o tracce di sostanze chimiche, ma è difficile poter sostenere che le condizioni di produzione fossero più igieniche e salubri di quanto oggi lo siano e ciò è dovuto all'innovazione tecnologica, all'introduzione di sostanze, procedimenti, controlli, regole di igiene, pulizia, trattamento, conservazione, confezionamento che garantiscono livelli di sicurezza alimentare elevatissimi.

Se invece per "tradizionale" intendiamo riferirci al *modus operandi*, cioè alla tecnica di produzione, è altrettanto equivoco pensare che le produzioni DOP e IGP attuali siano conformi alla tradizione, cioè realizzate "come un tempo". Ormai, non lo sono più neppure le produzioni artigianali di miele e di formaggio nei piccoli alpeggi montani. Certo, i disciplinari prevedono e moltissime imprese co-

⁵⁹ Il fatto di poter acquistare frutta e ortaggi di ogni stagione e di ogni latitudine in ogni parte del globo ne è un paradigmatico esempio.

⁶⁰ Sulle distorsioni cognitive vedi O. Calliano, *Introduzione: gestione del rischio giuridico e diritto delle assicurazioni*, in questo volume, p. 1 ss., spec. 7 ss.

munque utilizzano, procedimenti ed ingredienti tramandati dalla sapienza agricolo-popolare e ciò è un fattore spesso determinante per ottenere “quel” prodotto, ma è la *dimensione industriale* del fenomeno a privare in radice la produzione odierna di un carattere genuinamente tradizionale.

La “guerra della caseina” combattuta, proprio in nome della tradizione, dai piccoli allevatori che producono il “Fiore sardo DOP” contro la grande industria⁶¹, con conseguente delegittimazione del Consorzio di tutela esistente, è forse il caso più eclatante⁶² di una tendenza generale all’alterazione delle pratiche tradizionali in omaggio alle esigenze della produzione all’ingrosso.

Innovazione *vs* tradizione, insomma, e poiché, nonostante le dichiarazioni di facciata, è la prima a prevalere ritengo che la strada giusta sia innovare, ma *nella* tradizione.

Allora occorre essere coerenti: se si riconosce che le indicazioni geografiche non proteggono un certo *modo* di produrre all’antica ma un certo *tipo* di prodotto che ha legami territoriali profondi e riconosciuti e che trova il suo valore aggiunto, anche, nell’esistenza di un sistema di controlli pubblici indipendenti e rigorosi, si deve anche ammettere la possibilità che nel tempo il disciplinare possa innovarsi e recepire i frutti dell’evoluzione della tecnica e della scienza alimentare senza per ciò sconfessare la sua funzione.

Nulla di clamoroso in questa conclusione: d’altronde anche la nozione di impresa agricola nel 2001 è stata modernizzata per adeguarsi ad una realtà ormai profondamente mutata. Mi chiedo se così facendo, però, non si tradisca lo spirito del regime delle indicazioni geografiche. Forse la risposta corretta è quella nega-

⁶¹ Pomo della discordia l’utilizzo, conforme ad inveterata prassi, del latte crudo nella produzione: possibile quando si utilizzino quantità modeste di prodotto nei contenitori per la lavorazione ma molto difficile se il latte sia lavorato in vasche industriali da migliaia di litri: è finita che le grandi imprese hanno abbandonato il Consorzio di tutela il quale ha così perso i requisiti di rappresentatività minima (tanti produttori che realizzino almeno il 66% della produzione annua) e si è visto revocare la qualifica ai sensi dell’art. 53 legge n. 128/1998. La vicenda ha avuto eco nella stampa, quantomeno locale: <http://www.labaseonline.it/rubriche/sostiene-arbau/896/il-fiore-sardo-ed-i-suoi-problemi/>; <http://qualeformaggio.it/resistenza-casearia/4-attualita/2391-fiore-sardo-verso-lepilogo-la-contesa-tra-pastori-e-industria/>; <http://www.slowfood.com/expo2015/it/formaggi-expo/figiore-sardo-dei-pastori/>.

⁶² Altra analoga vicenda ha riguardato, per esempio, la “Piadina romagnola IGP”: in questo caso l’indicazione geografica è stata richiesta dai produttori industriali che hanno ottenuto l’inserimento nel disciplinare, fra le altre cose, della possibilità di aggiungere all’impasto alcool per consentire la conservazione del prodotto ma in contrasto con la tradizione che riconosce come vera piadina romagnola soltanto quella che sia impastata o quantomeno cotta e farcita sul momento nei caratteristici chioschi diffusissimi sulla riviera (cfr. V. Paganizza, *Dalla padella alla brace: la Piadina Romagnola IGP, dal “testo” al Consiglio di Stato*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, 3, p. 45 ss. Ancora, nel disciplinare della “Focaccia di Recco IGP” non c’è traccia di vincoli sulla provenienza ligure del latte, stralciati direttamente dai tecnici della Commissione Europea nel corso dell’iter di approvazione: vedi <http://www.corriere.it/inchieste/reportage/societa/prodotti-tipici-piu-industria-che-qualita/e7d28d3e-f5ac-11e4-9c1c-931a52508e78.shtml>; <http://www.ravennaedintorni.it/ravenna-notizie/45891/piadina-igp-un-vantaggio-per-l-industriae-un-coste-per-chi-aderisce-al-consorzio.html>.

tiva perché, a conti fatti, l'obiettivo della politica agricola comunitaria che anima anche il regime delle indicazioni geografiche è sempre stato il sostegno alle grandi imprese che poco e male si adatterebbero al rispetto di rigorose regole di produzione figlie di un "piccolo mondo antico" ormai sorpassato.

Da ultimo, occorre chiedersi se il regime DOP/IGP, che secondo noi, ha fra i suoi scopi anche la protezione dei consumatori, porti loro davvero concreti benefici. Se guardiamo il versante prettamente economico, a cui l'urgenza della crisi purtroppo assegna oggi peso preponderante, la risposta è scontata: i prodotti della filiera DOP/IGP hanno mediamente un costo più elevato ed il prezzo costituisce un elemento distintivo irretrattabile, come dimostra l'attenzione che viene prestata a contrastare o regolamentare qualsiasi pratica di commercializzazione sottocosto (la smarchiatura, consentita proprio per evitare vendite a prezzi più bassi di prodotti ai limiti di conformità con il disciplinare, lo testimonia).

È chiaro tuttavia che occorre adottare una prospettiva di più ampio respiro e dar conto che, a fronte di un incremento del costo, il consumatore gode della garanzia di un processo di verifica idoneo ad assicurare i più elevati *standard* qualitativi, con indubbio beneficio collettivo. Occorre però anche aggiungere che, per la verità, emerge qualche zona d'ombra residua. Già si è detto che le preponderanti esigenze della produzione industriale hanno talvolta snaturato il carattere tradizionale, o comunque imposto soluzioni di compromesso sull'autenticità storica del processo produttivo.

I dati e le informazioni raccolte testimoniano inoltre che il **livello (quantitativo e qualitativo) dei controlli** svolti, specie dai Consorzi, non è uniforme ed in quelli più piccoli l'esiguità delle risorse economiche a disposizione costituisce un fattore congenito di gracilità della struttura; in molti casi gli agenti vigilatori sono uno o due, spesso in "condivisione" con altri Consorzi, cosicché non sono in grado di controllare, se non in misura molto limitata, rispetto ad un livello minimo accettabile.

Un secondo profilo riguarda il contenuto dei controlli svolti dagli Organismi di vigilanza. Come spesso accade, anche in molti altri settori, l'eccessiva proceduralizzazione e burocratizzazione è spersonalizzante e rischia di far perdere di vista il vero scopo delle regole, che non è di assicurare un controllo formale (il rispetto delle prescrizioni e delle procedure), ma sostanziale sulle caratteristiche organolettiche del prodotto. Le procedure di autocontrollo interno, la tracciabilità, le verifiche di magazzino, ecc., sono sicuramente essenziale presidio di qualità; ma occorre anche andare oltre al mero riscontro documentale e vigilare *sul prodotto*, in modo che sia garantita l'effettiva presenza di quei pregi che il regime delle indicazioni geografiche vuole veicolare.

In questa direzione, è molto opportuno predisporre, come già avviene di frequente in Italia, periodici processi di campionatura del prodotto e di test mediante ricorso a *panel* di assaggiatori certificati. Questo approccio può davvero consentire quel "salto di qualità" che giustifica un regime articolato e costoso come quello delle DOP/IGP.

La conclusione è, quindi, inevitabilmente, interlocutoria.

All'interrogativo se il regime delle indicazioni geografiche comunitarie abbia raggiunto i suoi obiettivi, la risposta è articolata.

Vi sono soluzioni di indubbio progresso sul piano della protezione dei consumatori: puntare ad un sistema che garantisca determinate caratteristiche dei prodotti (anche extra-UE) di fascia elevata si traduce in un incremento della sicurezza alimentare in linea sia con percorsi già battuti – si pensi alle regole sull'etichettatura –, sia con l'incremento dello *standard* qualitativo medio del prodotto alimentare atteso dal pubblico.

L'eccesso di procedimentalizzazione di cui soffre la normativa rischia, però, di far perdere di vista l'obiettivo, ed è pertanto desiderabile che si intervenga con una riforma che semplifichi e razionalizzi le regole sui controlli, coordinandole meglio con le disposizioni sui marchi collettivi anche in ottica di "tutele crescenti". Un sistema complesso di controlli – a campione o di linea – accresce l'efficacia dei meccanismi di gestione del rischio nella filiera agroalimentare, ma può rivelarsi un boomerang se incentiva comportamenti inefficienti o impedisce ingresso o permanenza di imprese incapaci di sopportarne i costi troppo elevati.

Parimenti, in una prospettiva di politica comunitaria, tutelare le tradizioni enogastronomiche significa contribuire a sostenere lo sviluppo del settore agricolo, favorire la libera circolazione delle merci, rafforzare il mercato unico e la competitività delle imprese che possono "investire" su un elemento difficilmente, in alcuni casi mai, riproducibile da parte dei *competitors* stranieri, cioè la qualità che deriva non soltanto da specifiche caratteristiche intrinseche del bene bensì, più in generale, dai fattori umani ed ambientali del processo produttivo (c.d. *milieu géographique*).

Ma vincoli e restrizioni, specie all'innovazione, ed elevati costi di accesso e permanenza nella filiera sono in parte non giustificati dai benefici, sia economici sia reputazionali, che potrebbero fungere da volano di sviluppo del settore. Informare i consumatori, accrescere la cultura agroalimentare, incentivare gli investimenti per la qualità sono, a mio avviso, le chiavi per il successo.